

University of Groningen

Het belang van politieke partijen

Koole, Rudolf

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1985

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Koole, R. (editor) (1985). *Het belang van politieke partijen*. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen / Uitgeverij Xeno.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

HET BELANG VAN POLITIEKE PARTIJEN

R.A. KOOLE (RED.)

Met bijdragen van:

P.R. Baehr
J. Bank
J.C.H. Blom
H. van den Brink
H.W. von der Dunk
D.J. Elzinga
H. Keman
R.A. Koole
C.A.J.M. Kortmann
I. Lipschits
R.B. Soetendorp

Het belang van politieke partijen

Het belang van politieke partijen
R.A. Koole (red.)

Uitgeverij Xeno Groningen, 1984

Deze bundel is een publikatie van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen. De produktieleiding was in handen van Jan Bos, Uitgeverij Xeno Groningen. Het zetwerk werd verricht door Zetterij Hoekstra Groningen. De bundel werd gedrukt bij Krips Repro Meppel.

© copyright 1984, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen

© copyright 1984, Stichting Uitgeverij Xeno, Groningen

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 90 6208 086 3

Inhoud

R.A. Koole, <i>Voorwoord</i>	7
I. Lipschits, <i>Functies van politieke partijen</i>	13
J.C.H. Blom, <i>Partijen en verzuiling rond de eeuwwisseling</i>	23
H.W. von der Dunk, <i>De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum</i>	41
J. Bank, <i>Van maatschappijvisie naar beleidsnota</i>	62
P.R. Baehr, <i>Nederlandse politieke partijen en de buitenlandse politiek</i>	74
R.A. Koole en R.B. Soetendorp, <i>De partij als stootblok tussen overheid en samenleving: politisering of democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid</i>	91
J.E. Keman, <i>Het belang van politieke partijen en het politieke belang van partijen</i>	119
H. van den Brink, <i>Politieke partijen en participatie</i>	134
C.A.J.M. Kortmann, <i>De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij</i>	146
D.J. Elzinga, <i>Partijbinding en politieke moraliteit</i>	158
<i>Auteurs</i>	182

Voorwoord

R.A. Koole

7

In Nederland zijn momenteel ruim vierhonderdduizend mensen lid van een politieke partij. Dat is weinig als men het aantal kiesgerechtigden in ogenschouw neemt: slechts één op de vijftientig van hen betaalt regelmatig lidmaatschapscontributie aan een partij. Toch spelen politieke partijen op vele gebieden een belangrijke rol in het maatschappelijk bestel. Zij recruteren politiek leiderschap, dragen ideeën aan voor beleid, vormen een mogelijkheid voor burgers om wensen kenbaar te maken en controleren beloftebrieven. Natuurlijk zijn partijen niet de enige organisaties op het politieke toneel. Vakbonden, werkgeversorganisaties, kerken, bureaucratieën en actiegroepen drukken eveneens een stempel op het politieke debat en op de politieke besluitvorming. Maar in een parlementaire democratie als de Nederlandse zijn het de door de partijen gekandideerde vertegenwoordigers die - althans formeel - het laatste woord hebben in politieke vraagstukken.

Partijen zijn niet alleen belangrijk, zij hebben ook belangen. Bij verkiezingen streven zij ernaar een zo groot mogelijke aanhang te verwerven en bij de verdeling van politieke functies proberen zij zoveel mogelijk geestverwanten op die posten te laten benoemen. Verkiezingscampagnes zijn onder andere door het toegenomen aantal zogenoemde 'zwevende kiezers' heviger geworden. En het steeds frequenter publiceren van resultaten van opiniepeilingen, alsmede het speculeren over of de werkelijke dreiging van kabinetscrises hebben deze campagnes een min of meer permanent karakter gegeven.

Over het op tweeërlei wijze te interpreteren thema *het belang van politieke partijen* (zowel 'betekenis' als 'eigenbelang') organiseerde het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit te Groningen op 16 december 1983 een congres. Aanleiding was het tienjarig bestaan van het centrum. Ach-

ter het centrale thema had een vraagteken kunnen staan: in hoeverre vervullen de politieke partijen in Nederland de hen toegeschreven rol of zouden zij deze moeten vervullen? Vanzelfsprekend kon niet de gehele met dit centrale thema verbonden problematiek worden behandeld. Gekozen werd daarom voor een drietal subthema's, voorafgegaan door algemene inleidingen en afgerond door een plenaire forumdiscussie. Deze bundel omvat de schriftelijke bijdragen aan dit congres.

8

Een historische sectie onder leiding van *prof. dr. E.H. Kossmann* behandelde het subthema 'het belang van de partijen als ideeënfabriek in de samenleving'. Aan drie historici was gevraagd hun visie te geven op drie verschillende onderwerpen. Hun bijdragen zijn hierna opgenomen. *Prof. dr. J.C.H. Blom* gaat in op de rol die de partijen speelden in het verzuilingsproces rond de vorige eeuwwisseling en concludeert dat in het algemeen deze rol niet bijzonder groot is geweest. De partijen waren veeleer een uitdrukking van de zich ontwikkelende verzuiling dan dat zij daaraan vorm gaven. *Prof. dr. H.W. von der Dunk* behandelt de periode tussen beide wereldoorlogen, toen de politieke partijen inmiddels niet meer waren weg te denken uit het politieke bestel. Dit parlementaire bestel, dat in de jaren dertig onder druk stond van fascisme en nationaal-socialisme, werd door de grotere partijen hiertegen verdedigd. Dit gebeurde echter niet zozeer vanuit een geloof in de voortreffelijkheid van dit bestel, maar meer door gebrek aan overeenstemming over alternatieven of uit pragmatisch eigenbelang. Op het gebied van de inrichting van het staatsbestuur hebben de partijen wel steeds alternatieven aangedragen. *Prof. dr. J. Bank* laat aan de hand van de ontwikkeling binnen de SDAP en de PvdA zien hoe het karakter van dergelijke alternatieven in de loop van de tijd veranderde. Door een proces van verwetenschappelijking en professionalisering van de politieke cultuur leidt de vraag naar de positie van de politieke partij als leverancier van beleidsopties tot een geschiedenis van maatschappij-beschouwing naar beleidsnota.

Een socio-politicologische sectie onder leiding van *prof. dr. J.E. Ellemers* behandelde de vraag naar de invloed van partijen op het feitelijke gevoerde regeringsbeleid. Hierbij werd met name op het door de kwestie van de kruisraketten zeer in de belangstelling staande beleidsterrein van buitenlandse politiek en defensie inge-

gaan. De drie in deze bundel opgenomen bijdragen over dit subthema bevatten niet steeds gelijke antwoorden op de genoemde vraag. Dit is op zich niet verwonderlijk, daar achter de 'invloeds-vraag' binnen de politicologie behalve een centrale ook een zeer complexe problematiek schuil gaat. *Dr. P.R. Baehr* schetst in zijn bijdrage onder meer de communicatiefunctie tussen burgers en overheid, die door de partijen op het gebied van de buitenlandse politiek wordt vervuld, zij het steeds meer in wisselwerking met actie- en pressiegroepen. De coherentie van de totale buitenlands-politieke opstelling van de partij kan hierdoor verminderen. Het debat over dit beleidsterrein geeft groepen binnen de partijen de gelegenheid zich te profileren zonder zich al te zeer zorgen te hoeven maken over de consequenties van hun opstelling. Dit laatste wordt ook onderschreven door *drs. R.A. Koole* en *dr. R.B. Soetendorp*. Zij echter zijn pessimistisch over de kans om wensen van burgers opgenomen te krijgen in het door de regering gevoerde beleid. Aan de hand van drie concrete wensen (een olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de erkenning van de PLO en de verhoging van de ontwikkelingshulp) wordt geconcludeerd dat er hoogstens sprake is van politisering, maar niet van democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid. *Drs. J.E. Keman*, die ingaat op het algemene debat over de vraag 'does politics matter?', verbindt evenwel een tendens tot politisering met meer invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid. Dit is onder andere het geval bij de kwestie van de kruisraketten. Politieke partijen hebben er daarom belang bij te streven naar een principiële opstelling ten opzichte van het overheidsbeleid en niet zozeer te pogen (deel)belangen te aggregeren en te integreren: eerder beginselpartij dan programma- of volkspartij.

De staatsrechtelijke sectie onder leiding van *prof. mr. A.M. Donner* had als thema: de (formele) invloed van partijen op de kandidering en het functioneren van volksvertegenwoordigers. In de politieke praktijk heerst er vaak een spanning tussen intern partij'recht' en publiekrechtelijke regelingen. Hoe ver mag de bemoeienis van partijen met de vertegenwoordigers in het parlement gaan? *Prof. mr. H. van den Brink* gaat in zijn bijdrage hierbij het verst en bepleit dat de overheid door regelgeving en steun moet streven naar invloed van de partijen op de samenstelling en het functioneren van de fracties. Deze regelgeving zou tevens moeten bevorderen dat het aantal leden van partijen stijgt en zou

een democratische besluitvorming binnen de politieke partijen moeten waarborgen. Geheel anders betoogt *prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*. Politieke partijen zijn geen staatsorganen, maar maatschappelijke verbanden. Staatsrechtelijke regelingen dienen daarom in beginsel juist niet op hen te worden toegepast. In de beantwoording van een viertal door de congresorganisatie opgestelde vragen stelt hij onder meer dat de interne regels van partijen nooit tot een bevelsbevoegdheid ten aanzien van de volksvertegenwoordigers mag leiden. *Mr. drs. D.J. Elzinga* gaat terug tot het historische debat tussen de anti-revolutionair Groen van Prinsterer en de liberale historicus Fruin naar aanleiding van de verkiezingen van 1864. Veel van de toen naar voren gebrachte argumenten zijn ook nu nog actueel, hoewel de politieke werkelijkheid drastisch is gewijzigd. Tegenwoordig domineren de partijen de verhouding tussen kiezer en gekozene, maar het constitutionele recht is op deze situatie niet toegesneden. Een herijking van wet en grondwet is geboden om duidelijkheid te verschaffen aan de deelnemers van het politieke proces. Leidraad hierbij moet de hoogste maxime van politieke moraliteit zijn: de voortdurende poging om een maximale denk- en handelsvrijheid voor de deelnemers te realiseren.

De drie genoemde secties van het congres over 'het belang van politieke partijen' werden in de morgen voorafgegaan door verschillende inleidingen. De heer *H.J.L. Vonhoff*, Commissaris van de Koningin in de provincie Groningen, verrichtte de officiële opening. In zijn toespraak onderstreepte hij vooral de voorlichtingsfunctie van partijen. De overheid kan deze functie nooit overnemen. Bestudering en documentatie van politieke partijen blijft noodzakelijk omdat hiermee voorkomen kan worden dat partijen harnassen worden die leden en vertegenwoordigers van die partijen tezeer in een soort partijdiscipline dwingen, aldus de heer Vonhoff.

Vervolgens hield *prof. dr. I. Lipschits* een inleiding, die hierna als eerste bijdrage is opgenomen. Na een definiëring van het begrip 'politieke partij' somt hij een zevental functies van partijen op. Eén daarvan, de selectie van kandidaten, wordt getoetst aan de huidige samenstelling van de Tweede Kamer, die te eenzijdig wordt geacht. Bij de kandidaatstelling moet daarom meer rekening gehouden worden met de samenstelling van de fractie als col-

lectief. Een grotere greep van de centrale partijorganen op de kandidaatstelling is hiervoor noodzakelijk.

Aan het slot van de morgenbijeenkomst van het congres hield *drs. J.P.A. Gruijters*, oud-minister en medeoprichter van D'66, een boeiend betoog, waarin hij schetste hoe de partijen tot dominante instellingen van ons staatsbestel zijn geworden op hetzelfde moment dat hun wortels in de samenleving verkommerd zijn: van stampartij via klassepartij tot consumentenpartij. Hij sloot zijn mondelinge inleiding af met een pleidooi voor een gekozen regeringsleider hetgeen gezien zijn politieke achtergrond niet onverwacht kwam.

11

De congresdag werd afgesloten met een plenaire forumdiscussie. Prof. Donner stelde hierin onder meer dat partijen onderworpen zijn en moeten blijven aan het gemene, voor alle organisaties geldende recht en geen exorbitante rechten bezitten. Prof. Ellemers uitte de wens dat partijen zich zorgvuldiger, zakelijker en meer diepgaand voorbereiden op het formuleren van uitgangspunten met betrekking tot het buitenlands beleid. Prof. Kossmann richtte als historicus zijn blik op de toekomst van de Nederlandse politieke partijen. Deze is onzeker en dat is reden tot zorg. De liberale, protestantse en katholieke culturele indentiteiten zijn in de 20ste eeuw, en zeker na de jaren zestig vervaagd (een socialistische cultuur heeft nooit bestaan). Hierdoor is de politiek buiten de cultuur komen te staan. Als gevolg daarvan zijn de principiële tegenstellingen tussen de partijen zeer veel minder wezenlijk geworden. En dat bedreigt hun toekomst, aldus prof. Kossmann.

Deze bundel met de schriftelijke bijdragen aan het congres ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen is een resultaat, dat niet zonder steun van anderen tot stand kon worden gebracht. De hierboven genoemde inleiders en voorzitters hebben wezenlijk bijgedragen aan het welslagen van het congres. Ik ben hen hiervoor zeer erkentelijk. Dank ook voor de adviezen van dr. D.F.J. Bosscher en mr. W.R.H. Koops tijdens de voorbereidende fase. De steun van het Bestuur van de Groningse Universiteit en van het Groninger Universiteitsfonds maakten de organisatie van het congres en de uitgave van deze bundel financieel mogelijk.

Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, dat zich toelegt op het systematisch verzamelen en toegankelijk ma-

ken van literatuur en gegevens betreffende de politieke partijen en zich openstelt voor universitaire gebruikers, hoopt met de uitgave van deze bundel de bestudering van de Nederlandse politieke partijen van een extra stimulans te hebben voorzien.

Groningen, mei 1984

R.A. Koole

Functies van politieke partijen

I. Lipschits¹

13

Op deze studiedag ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen gaan we ons bezighouden met het belang van politieke partijen. Het is wellicht zinvol eerst de vraag te stellen: wat is een politieke partij? Bestaat er een algemeen verschijnsel als de politieke partij? Met andere woorden: zijn er eigenschappen en kenmerken te vinden die ons in staat stellen organisaties te classificeren als politieke partijen, zodanig dat het ontbreken van die eigenschappen en kenmerken het mogelijk maakt van andersoortige organisaties - zoals belangengroepen, pressiegroepen, actiegroepen - te beweren dat het geen politieke partijen zijn?

Gewoonlijk wordt in de vakliteratuur getracht het begrip politieke partij te definiëren door zoveel mogelijk kenmerken ervan op te sommen. Het nadeel van deze aanpak is dat die definities soms wel verhelderend werken en juist zijn voor een bepaald land in een bepaalde periode - bijvoorbeeld de Amerikaanse politieke partijen in onze tijd of de Engelse politieke partijen in de negentiende eeuw - maar dat ze niet kunnen worden gehanteerd voor vergelijkende studies in tijd en/of plaats.

Ik heb gezocht naar een kenmerk waarin de politieke partij zich onderscheidt van alle andere organisaties en voor mij is dat het stellen van kandidaten voor een parlement. Ik geef de volgende omschrijving van het begrip politieke partij: Een politieke partij is een georganiseerde groep die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezing van een volksvertegenwoordigend lichaam.²

Bij deze omschrijving maak ik vier opmerkingen:

1. Volgens deze omschrijving bestaan politieke partijen alleen in politieke systemen met een gekozen volksvertegenwoordiging. Ik laat me daarbij nog niet uit over het democratische gehalte van een dergelijk systeem.
2. Er moet sprake zijn van een zekere graad van organisatie. Eén-

manslijsten, bijvoorbeeld, die geen ander resultaat hebben dan tegen betaling van duizend gulden per kiesdistrict de ego te strelen door de familienaam gedrukt te zien op de kieslijst, beschouw ik niet als de lijst van een politieke partij.

3. De georganiseerde groep moet als zodanig kandidaten stellen. Het komt regelmatig voor dat binnen een politieke partij groepen actief zijn om de namen van bepaalde personen geplaatst te krijgen op de kandidatenlijst: groepen van vakbondsleden, vrouwen-groepen, jongerengroepen, vroeger ook radio-omroepen. Deze pressiegroepen binnen de politieke partij stellen niet zelf officieel kandidaten en ze zijn dus ook niet zelf politieke partijen.

4. De omschrijving maakt vergelijkende studies van politieke partijen in tijd en/of plaats mogelijk. Hierbij moet men zich uiteraard - zoals bij iedere vergelijking - rekenschap geven van de verschillen in tijd en plaats. Er bestaan nogal verschillen tussen bijvoorbeeld Franse en Amerikaanse politieke partijen of tussen de CPN nú en de CPH uit de jaren '20 en '30. Bovendien moeten we ons bewust zijn dat politieke partijen geen monolithische eenheden zijn. Duverger onderscheidt aan de basis *électeurs*, *sympathisants*, *adhérents* en *militants*.³ En daarboven kunnen nog niveaus worden toegevoegd: het middenkader, de nationale besturen, de parlementaire fracties, de ministers.

Tot zover de vier opmerkingen bij de gegeven omschrijving van het begrip politieke partij.

Uiteraard doen politieke partijen méér dan alleen maar het selecteren van kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen. Zij vervullen daarnaast verschillende andere functies, die echter óók door andersoortige groepen worden vervuld.

Zo spelen politieke partijen een belangrijke en vaak doorslaggevende rol bij de selectie - afgezien van de parlementariërs - van andere delen van de politieke elite. Voor de Nederlandse situatie zijn benoemingen van Commissarissen van de Koningin en van burgemeesters, maar ook de aanwijzing van ministers duidelijke voorbeelden. Volgens Friedrich is de selectie van de politieke elite de belangrijkste functie van de politieke partij: 'the function of providing for the succession of rulers or governors'. Het zijn volgens Friedrich de politieke partijen die voorzien in de 'leaders for the government of the community' en zij trachten van hun leiders de heersers van het systeem te maken.⁴ Friedrich redeneert vooral vanuit een tweepartijensysteem, maar ook in multi-partijensyste-

men kan men dergelijke geluiden horen, bijvoorbeeld het meerderheidsstreven in bepaalde progressieve kringen.

Een derde functie is die van het geven van 'voorlichting' aan de gekozenen en aan de rest van de politieke elite. Ik zeg dit wat neutraler dan ik het eigenlijk bedoel. In sommige gevallen bestaat de neiging om 'voorlichting' te vertalen met 'instructie' en dan ontstaan er problemen tussen bijvoorbeeld partijbestuur en fractie of tussen partijcongres en ministers. We weten sinds enkele jaren dat partijcongressen geen straaljagers kopen. Een vierde - en voor mij belangrijkste - functie is die van de representatie van het electoraat. Zonder politieke partijen is een vertegenwoordigende democratie niet mogelijk. Democratie zonder representatie is directe democratie, met alle gevaren van dien.

15

Een hiermee samenhangende functie is het kanaliseren van de meningen. Onder de bevolking leven tal van verschillende wensen, waarden en denkbelden. In deze chaos van individuele opvattingen moet - voor een goed verloop van het politieke proces - ordening worden gebracht; die opvattingen moeten worden gekanaliseerd en gebundeld tot enkele brede stromen. Bij het selecteren en prioriteren van problemen spelen politieke partijen een belangrijke rol. Ook als er nieuwe waarden ontstaan - abortus, euthanasie - moeten deze in de gemeenschap worden geïntegreerd. De politieke partijen wachten overigens niet passief af welke meningen zich vormen; zij zijn ook actief bij de meningsvorming.

Door het vervullen van deze functie vindt een integratie plaats van zowel de verschillende meningen als van de verscheidene bevolkingsgroepen die die meningen aanhangen. Vandaar dat men ook wel spreekt van de functie van integratie.

Een zesde functie is het bepalen of mede bepalen van het overheidsbeleid. Een politieke partij is niet een doel op zichzelf, maar een middel om een doel te bereiken: om bepaalde waarden te realiseren. De politieke partij streeft naar macht om het overheidsbeleid op z'n minst te beïnvloeden, maar zo mogelijk te bepalen.

Een zevende functie is de '*brokerage function*', de politieke partij als makelaar. Het gaat hierbij om het voorzien in persoonlijke behoeften, het verlenen van diensten aan individuen van wie de partij hoopt, verwacht of eist dat zij in ruil daarvoor de partij zullen steunen. De uitoefening van deze functie is het duidelijkst waarneembaar in immigratielanden. Zoals, een eeuw geleden, het verstrekken van dekens in de Amerikaanse samenleving, of in het zeer recente verleden het verzorgen van woonruimte in de Israëli-

sche samenleving. Ook hier is sprake van een integratiefunctie. Deze functie wordt niet uitsluitend in immigratielanden uitgeoefend. Het zou wellicht interessant zijn na te gaan hoe en in welke mate de politieke partijen in het sterk verzuilde Nederland deze functie hebben uitgeoefend. Ook daar was sprake van integratie, maar dan wel integratie binnen de afzonderlijke zuilen.

Zeven functies heb ik genoemd. Op enkele daarvan wil ik wat dieper ingaan.

16

Wat betreft de selectie van kandidaten beperk ik me tot de Nederlandse situatie en tot de Tweede Kamer. Uit de miljoenen burgers die het passief kiesrecht bezitten selecteren de politieke partijen er enkele honderden en uit die voorgelegde selectie mag het electoraat 150 leden van de Tweede Kamer kiezen. Door dit selectieproces schuiven de politieke partijen zich als het ware tussen kiezers en gekozenen, tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers. De aan het electoraat voorgelegde lijsten met namen zijn rangorde-lijsten. En hoewel de kiezers bij het uitbrengen van hun stem het recht en de mogelijkheid bezitten die rangorde te doorbreken, wordt daarvan slechts in zeer geringe mate gebruik gemaakt. De rangorden op de kandidatenlijsten bepalen voor ruim 90% wie in de Kamer komen. De kiezers bepalen de grootte van de verschillende fracties, de partijen bepalen wie er in de fracties zitting zullen nemen.

Die machtspositie bezitten de politieke partijen sedert de invoering van het stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging. In de jaren '30 is in de RKSP in alle ernst het voorstel gedaan de Tweede Kamer te laten samenstellen door de partijbesturen nadat via een volkstelling of enquête was vastgesteld wat het aandeel van iedere politieke partij was.⁵ Ook toen al een wat driest voorstel, maar het zegt wel iets over de macht van de politieke partijen bij de samenstelling van de Tweede Kamer.

Hoe maken de politieke partijen van die macht gebruik? Laten we eerst eens kijken naar de beroepscategorieën van de huidige leden van de Tweede Kamer op het moment dat ze lid werden van dit orgaan. Het Parlementair Documentatiecentrum uit Leiden heeft mij 150 biografietjes toegezonden en daaruit heb ik wat gegevens gehaald. De meest recente wijzigingen - bijvoorbeeld het overlijden van het Kamerlid Duinker - waren nog niet verwerkt.⁶

Ik heb de beroepen in categorieën bijeengegaaard. Ik geef die categorieën in kwantitatieve volgorde, de grootste voorop.

In de eerste plaats de quartaire sector. In navolging van anderen heb ik in deze sector geplaatst alle ambtenaren - inclusief onderwijs en krijgsmacht - personen afkomstig uit maatschappelijke organisaties en uit de politieke partijen zelf (partijfunctionarissen) en eveneens de bekleders van overheidsambten als burgemeesters en wethouders. In deze sector passen niet minder dan 105 leden van de Tweede Kamer, dat wil zeggen 70% van het totaal. Ter vergelijking: het CBS schatte in 1975 dat 18 à 19% van de beroepsbevolking in de quartaire sector werkzaam was.⁷ Wanneer we uit deze sector degenen halen die aangeven in hun beroeps carrière als docent aan een onderwijsinstelling werkzaam te zijn geweest, dan kom ik op 38 leden van de Tweede Kamer, dat wil zeggen 25% van het totaal. Dit gegeven - plus het feit dat ook minister Deetman uit de onderwijswereld komt⁸ - maakt het wat moeilijk te blijven beweren dat ze in Den Haag geen verstand hebben van onderwijszaken.

De tweede categorie in grootte omvat de parlementariërs die geen beroep hadden of waarvan het laatste beroep onbekend is. In deze rubriek vallen 22 Kamerleden of 15% van het totaal. Er zijn twee oorzaken waardoor deze rubriek in dit onderzoekje zo hoog uitvalt. In de eerste plaats wordt in het Leidse systeem niet gewerkt met het beroep huisvrouw, zodat voor nogal wat vrouwelijke Kamerleden geen beroep wordt vermeld. In de tweede plaats blijkt de neiging toe te nemen aan dergelijke onderzoeken niet deel te nemen om principiële redenen, namelijk het beschermen van de privacy. In die gevallen is het beroep gewoon onbekend.

De derde categorie omvat de personen die vóór hun lidmaatschap van de Tweede Kamer werkzaam waren in het bedrijfsleven. Dat waren er 15, dat wil zeggen 10% van het totaal. Naast enkele mensen uit bedrijfskaders vinden we daar ook een landbouwer, een bankwerker (PvdA), een banketbakker (VVD).

In de vierde en laatste categorie heb ik de mensen geplaatst die vóór zij lid werden van de Tweede Kamer een vrij beroep uitoefenden. Dat zijn er acht ofwel 5% van het totaal. Ik heb die rubriek maar wat ruim genomen: naast een paar praktizerende advocaten ook een doktersassistente en wat mensen die bij één van de massa-media hadden gewerkt.⁹

Wanneer we de derde en de vierde categorie samenvoegen (bedrijfsleven en vrije beroepen) komen we op een totaal van 15%, terwijl volgens het CBS in 1975 ongeveer 80% van de beroepsbevolking daar werkzaam was.¹⁰ Ik noemde zoëven ook de cijfers

voor de quartaire sector: 70% van de leden van de Tweede Kamer tegen 18 à 19% van de beroepsbevolking in 1975.¹¹

18 Nu weet ik wel dat we niet moeten of zelfs niet mogen stellen dat de samenstelling van de Tweede Kamer een getrouwe afspiegeling dient te zijn van de samenstelling van de beroepsbevolking. Maar hier mag toch wel van enige scheefgroei gesproken worden. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is de non-activiteitsregeling voor de ambtenaar. Niemand anders beschikt over zo'n goede regeling met garantie van salaris en behoud van dienstverband bij toetreding tot de Tweede Kamer. Hoe gemakkelijk de beschikbaarstelling van de ambtenaar voor het parlementaire ambt ook is, de politieke partijen mogen zich daar niet zo maar bij neerleggen. Grotere inspanning van de politieke partijen is gewenst om meer mensen uit het bedrijfsleven en uit de vrije beroepen op verkiesbare plaatsen op hun kandidatenlijsten te krijgen. Hoe groot mijn waardering ook is voor de maatschappelijke ervaring opgedaan door leden van de quartaire sector, een belangrijker aandeel van anderen, met een andere maatschappelijke ervaring, in het werk van de Tweede Kamer is wenselijk.

Nu ik toch begonnen ben met het opstellen van een wensenlijstje: het zou goed zijn als er wat minder specialisten en wat meer generalisten door de politieke partijen op verkiesbare plaatsen zouden worden gezet. Uit de Parlementsenquête van 1979 blijkt dat de leden van de Tweede Kamer van oordeel waren dat deskundigheid op een specifiek beleidsterrein en partij-politieke activiteiten de belangrijkste factoren waren geweest bij hun kandidaatstelling.¹² Wie de moeite neemt af en toe de Handelingen te lezen en plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer te bezoeken, wie het nieuws over de Tweede Kamer in de media volgt, komt zeker onder de indruk van de specialistische kennis van de parlementariërs. Zonder te willen vervallen in de kritiek dat in de Tweede Kamer uitsluitend wordt gediscussieerd over het tweede cijfer achter de komma, mis ik toch wel eens een wat meer generalistische aanpak. Het systeem van de Uitgebreide Commissie Vergaderingen is ook al niet zo bevorderlijk voor die aanpak en werkt compartimentalisering in de hand. Kamerleden worden in een bepaalde aangelegenheid in sterke mate afhankelijk van de betrokken specialist in hun fractie, waardoor in de fractie niet zo vaak een politieke discussie ontstaat als wellicht wenselijk zou zijn. Een ander gevaar van dit specialisme is de mogelijke verstrenging

ling met de vierde en de vijfde macht, de ambtenaren en de persiegroepen. Het meest duidelijke en vaak genoemde voorbeeld is het Groene Front. De belangenorganisaties op agrarisch gebied, de ambtenaren van het departement van Landbouw en Visserij en de landbouwdeskundigen in de Tweede Kamer vormen één Groen Front, waarvan het lidmaatschap door alle partijen heen loopt. Deze figuur is niet bevorderlijk voor een onafhankelijke meningsvorming in het parlement.

Het dicht aanleunen van specialisten uit de Tweede Kamer tegen de ambtenaren werkt ook een versterking van het monisme in de hand bij de regeringsfracties. Uiteraard is dit niet de enige oorzaak van de versterking van het monisme en de daarmee gepaard gaande verzwakking van dualistische trekken in ons staatsbestel. Ook de uitvoerige regeerakkoorden spelen hierbij een belangrijke rol, zeker - zoals bij de laatste kabinetsformatie is gebeurd - als de regeringsfracties in spe mede-auteur zijn en daardoor een sterke mede-verantwoordelijkheid bezitten voor de uitvoering van die akkoorden. De naar mijn mening gewenste grotere onafhankelijkheid van fracties ten opzichte van kabinet en ambtenaren komt dan in de knel. Men vergelijk eens het principieel dualistische standpunt van de ARP met de huidige monistische instelling van het CDA.

De samenstelling van de fractie hangt nauw samen met de wijze waarop in de partij de kandidaatstelling is geregeld. Die samenstelling van de fractie zou zodanig moeten zijn dat de gekozenen zowel individueel als gezamenlijk voldoen aan zekere eisen van een evenwichtige spreiding naar maatschappelijke ervaring, beroepscategorieën en specialisatie. Wil men aan deze eisen voldoen voor de verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst, dan zullen de politieke partijen de kandidaatstelling niet volledig gedecentraliseerd kunnen laten plaatsvinden. Hoe groot men de waarde van de democratiseringsgedachte ook vindt, uiteindelijk dient een centraal orgaan van de partij over een adequate mate van beslissingsmacht te beschikken om te komen tot een evenwichtige verdeling van althans de verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst. Ons kiesstelsel is niet een districtenstelsel, maar een stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging voor het gehele land. Daarom beschikken we over de mogelijkheid van nationale kandidatenlijsten en wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is een zekere mate van gecentraliseerde kandidaatstelling wenselijk.

Volledigheidshalve vermeld ik nog dat dit een ander probleem is dan de vraag of de procedure van kandidaatstelling bij wet moet worden voorgeschreven. Elzinga¹³ houdt een onderbouwd pleidooi voor de invoering van een verplicht kandideringsreferendum - waarbij hij trouwens oog heeft voor de noodzaak van een zekere macht voor centrale partij-organen.¹⁴ Ik ben geen voorstander van een bij wet voorgeschreven procedure van kandidaatstelling, omdat ik vind dat de wetgever zich niet moet bemoeien met de mate van interne partij-democratie. Misschien is het wèl te overwegen om voor inschrijving in het register van politieke partijen bij de Kiesraad de eis te stellen dát er een reglement voor de kandidaatstelling moet zijn en om dat reglement dan ook openbaar te maken.

Twee andere functies van politieke partijen die ik noemde zijn die van representatie en die van beïnvloeding van het overheidsbeleid. Zoals bij de kandidaatstelling de politieke partij zich schuift tussen volk en volksvertegenwoordiging, zo schuift de politieke partij zich bij de representatie tussen volk en overheid. Er is wel eens een discussie gevoerd over de vraag of een parlamentslid het volk dan wel zijn partij vertegenwoordigt. Ik omzeil dat probleem door te beweren dat het parlamentslid zowel het volk als zijn partij vertegenwoordigt. Ongeveer 90% van de uitgebrachte stemmen gaat naar de lijstaanvoerder, uit welk gegeven de conclusie mag worden getrokken dat de kiezer zich door politieke partijen en niet door personen laat vertegenwoordigen.¹⁵ Omgekeerd lijkt het mij onwenselijk als parlamentsleden zich uitsluitend beschouwen als vertegenwoordigers van hun partij. Maar ik geef onmiddellijk toe dat we in een partijendemocratie en niet in een kiezersdemocratie leven.

In het begin van mijn verhaal heb ik beweerd dat - in ieder geval op nationaal niveau - geen democratie mogelijk is als het niet een vertegenwoordigende democratie is. In die vertegenwoordigende democratie hebben de politieke partijen in al hun geledingen de taak het overheidsbeleid te vormen of mede te vormen. Het zijn echter niet alleen de politieke partijen die die invloed uitoefenen. Tal van andere organisaties en groeperingen pogen dat te doen: belangengroepen, pressiegroepen, actiegroepen. Maar uitgaande van de gegeven omschrijving van het begrip politieke partij bestaat er op dit punt een wezenlijk verschil tussen de politieke partij en alle andere groepen, namelijk dat de politieke partij dit doel

tracht te verwezenlijken door de vorming van een eigen fractie in de volksvertegenwoordiging.

Is het juist wanneer een politieke partij daarnaast ook als actie-groep optreedt? Op die vraag heb ik niet een duidelijk antwoord. Voor politieke partijen die de vertegenwoordigende democratie niet als hèt middel zien om hun doelstellingen te realiseren is het geen probleem. Voor die partijen is de volksvertegenwoordiging een agitatie-terrein, een aanvulling op de op straat gevoerde acties. Voor de andere partijen, die de vertegenwoordigende democratie niet slechts als middel maar ook als doel zien, liggen hier problemen. Zij kunnen sympathie hebben voor bepaalde acties, zelfs aan acties deelnemen. Maar in hun relaties tot de buitenparlementaire acties en buitenparlementaire actiegroepen dienen zij naar mijn mening de nodige voorzichtigheid in acht te nemen. Hoe hachelijk die relaties kunnen zijn, bewijst de uitspraak van de secretaris van het IKV op de massale demonstratie van oktober 1983 dat de ruim 500.000 deelnemers méér waren dan de 81 of 79 van Lubbers. Een aanduiding - hoe licht dan ook - dat er een andere manier van stemmen bestaat, namelijk met de voeten. Een veroordeling van deze uitspraak door alle partijen die de democratie hoog in hun vaandel hebben geschreven zou op z'n plaats zijn geweest.

Eigenlijk heb ik hiermee een achtste functie van politieke partijen binnengesmokkeld. Ik wil - als slot van mijn verhaal - die functie wel expliciet maken: politieke partijen die uitgaan van het primaat van de vertegenwoordigende democratie dienen die staatsvorm in eigen land te verdedigen. Het misstaat zo'n politieke partij bepaald niet wanneer zij bij anti-parlementaire uitlatingen of handelingen van met haar bevriende buiten-parlementaire actiegroepen openlijk van haar afkeuring blijk geeft.

21

Noten

1. Tekst van de voordracht, gehouden op het DNPP-congres over 'Het belang van politieke partijen' d.d. 16 december 1983 te Groningen.
2. Of - in het geval van bijvoorbeeld de president van de Verenigde Staten - een volksvertegenwoordigende functie.
3. M. Duverger, *Les partis politiques* (Paris, 1951), 131-134.
4. C.J. Friedrich, *Man and his government. An empirical theory of politics* (New York etc., 1963), 507-508.
5. Zie: *Aanpassing van ons staatsbestel. Nieuwe eischen aan de staatsinrichting*, (RKSP, Kernens 1935-1936), 9-11 en *Katholiek Staatkundig Maandschrift*, februari 1963, 449-450.

6. Zie voor een overzicht van de maatschappelijke kenmerken van de leden van de Tweede Kamer in een voorafgaande periode het proefschrift van J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970*, (Weesp, 1983).
7. Gegeven ontleend aan J.Th.J. van den Berg: 'Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van Kamerleden' in M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.). *'Leden van de Staten-Generaal...'* *Kamerleden over de werking van het parlement*, ('s-Gravenhage, 1981), 41.
8. Voor hij minister werd was de heer Deetman directeur van de afdeling vwo/havo/mavo-opleidingsonderwijs van de Vereniging Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs in Nederland.
9. Die laatsten zouden ook bij de quartaire sector kunnen worden ondergebracht, waardoor die categorie nog groter zou zijn geworden.
10. Zie noot 7.
11. Wanneer we de tweede categorie - geen beroep en beroep onbekend - buiten beschouwing laten, komt van de Tweede Kamer 82% uit de quartaire sector en 18% uit de sectoren bedrijfsleven en vrije beroepen.
12. Zie blz. 58 van de bijdrage van Van den Berg vermeld in noot 7.
13. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (Nijmegen, 1982), 187-190.
14. Elzinga, *op. cit.*, 189: '(...) kan worden toegestaan om op iedere 5 kamerleden die de partij bezit voor 1 kandidaat een verkiesbare plaats te verzekeren'.
15. Ik beschouw de lijstaanvoerder als de verpersoonlijking van de partij. Als zodanig wordt hij/zij in de verkiezingscampagne 'verkocht'.

Partijen en verzuiling rond de eeuwwisseling

J.C.H. Blom

1.

23

De decennia rond de overgang van de 19e naar de 20e eeuw waren in Nederland jaren van expansie en ontplooiing, van elan en optimisme, van durf en successen op velerlei terrein. Dit bracht grote veranderingen in het aanzien van de Nederlandse samenleving met zich mee. De laatste restanten van de wereld, die door Beets in de *Camera Obscura* al enigszins karikaturaal was getekend, verdwenen. En mocht de aan Heine toegeschreven opvatting, dat het als de wereld zou dreigen te vergaan aanbeveling zou verdienen naar Nederland te gaan omdat alles daar geruimte tijd later dan elders gebeurde, rond het midden van de eeuw wellicht nog een zekere mate van waarschijnlijkheid hebben gehad, nu was daar geen sprake meer van. Nederland had op vrijwel alle terreinen directe aansluiting met de internationale ontwikkelingen, liep op sommige gebieden zelfs in de voorste linies mee.

In dit tijdvak (politiek te dateren door middel van de grondwetswijzigingen van 1887 en 1917) werd geoogst wat in verscheidene decennia ervóór gezaaid was. Het was een rijke en zeer gevarieerde oogst, gevolg van de combinatie van een uit nogal uiteenlopende grondsoorten bestaande bodem en zaaigoed van eveneens zeer gedifferentieerde samenstelling. Als de belangrijkste elementen van de bodemstructuur zou ik om te beginnen willen noemen de al eeuwen godsdienstig verdeelde bevolking, waarbij duidelijk, naast een aantal kleinere, drie grote groepen op de voorgrond traden: katholieken, orthodoxe calvinisten en vrijzinnige protestanten van verschillende signatuur, in en buiten de grote protestantse volkskerk. Voorts een, weliswaar in de loop van de 19e eeuw in een aantal opzichten stagnerende of teruglopende, maar al met al toch hoog ontwikkelde economie, die, ondanks het ontbreken van belangrijke industriële impulsen, een internationaal vergelijkend

hoog welvaartspeil behield. De sociale structuur kenmerkte zich mede hierdoor door een sterk standsgevoel, waarbij de gegoede burgerij, ook al eeuwenlang, domineerde. Politiek- bestuurlijk was het in het begin van de eeuw gestichte Koninkrijk stevig gevestigd en vormde de, in 1848 wat prematuur ontstane liberale grondwet het kader waarbinnen de politieke ontwikkelingen zich betrekkelijk soepel bleken te kunnen voltrekken.

Het zaaigoed, om de beeldspraak nog even voort te zetten, bestond uit de oorspronkelijk soms nog trage ontwikkelingen die zich vanaf ongeveer het midden van de eeuw voltrokken, meestal als varianten van algemeen Europese processen. In een betrekkelijk willekeurige volgorde en niet naar volledigheid strevend, vallen te noemen: groei van de bevolking in samenhang met urbanisatie en verschuiving in het voortplantingspatroon; industrialisatie (zij het betrekkelijk laat, traag en beperkt) in samenhang met verschuivingen in de sociale gelaagdheid, waarbij het ontstaan van een moderne arbeidersklasse de sociale strijd een ander aanzien gaf; zich uitbreidende communicatiemogelijkheden, die vergrote mobiliteit, centraliserende en nationaal integrerende tendenzen met zich meebrachten; secularisatie zowel als kerkelijk-godsdienstige herleving en intensivering van het geloofsleven in vele vormen; verbreding van de (politieke) participatie van de bevolking op allerlei terrein in samenhang met wijzigingen in de samenstelling van de elites in de samenleving, de schoolstrijd, kiesrechtuitbreidingen en het ontstaan van een rijk geschakeerd verenigingsleven, waaronder moderne politieke partijen met een massa-aanhang.

Al deze ontwikkelingen hingen met elkaar samen, maar niet steeds op dezelfde wijze en met dezelfde intensiteit. Sterker, sommige tendenzen, maar alweer niet steeds dezelfde, verdroegen elkaar, ondanks de samenhang, nauwelijks. En een wisselende mate van relatieve autonomie was elk van de genoemde processen ook eigen. Aan het einde van de eeuw namen zowel de intensiteit als de verstrengeling van deze, op zichzelf dus nauwelijks nieuwe, verschijnselen aanzienlijk toe en dat liep uit op een vormgeving van de samenleving, die vervolgens een reeks van decennia opmerkelijk gelijksoortig bleef. Het zijn deze vormen, waarvoor de termen zuilen, verzuildheid en verzuiling sinds ongeveer 1950 veelvuldig gebruikt zijn. Uit de hechtheid en stabiliteit van deze rond de eeuwwisseling gekristalliseerde vormen mag echter niet worden afgeleid dat juist déze kristallisatie, juist déze verbinding

van elementen noodzakelijk was. Het is mogelijk en noodzakelijk achteraf te analyseren hoe een en ander zich voltrok, welke elementen zich op welke wijze met elkaar verbonden en welke fasen, aspecten en gebeurtenissen uit de voorafgaande periode kennelijk van meer dan snel voorbijgaande betekenis waren. Maar voor een goed begrip is het nodig ook te beseffen, dat er geen doorslaggevende aanwijzingen zijn dat een andere verbinding van elementen, een andere kristallisatie (of wellicht juist het uitblijven van zo'n relatief duurzame kristallisatie) bij voorbaat uitgesloten was. Juist in deze in de aanhef van de paragraaf genoemde jaren van expansie en ontplooiing was de situatie relatief open. Enerzijds lag een kristallisatie voor een langere tijd waarschijnlijk wel voor de hand, anderzijds lijkt het er op dat de aard daarvan nog geruime tijd onzeker was.

25

2.

De vraag waarop dit prae-advies een antwoord zou moeten geven luidt: 'Zijn de partijen te beschouwen als ideologische vormgevers van de (verzuilde) samenleving rond de eeuwwisseling of juist als het resultaat van die verzuilde samenleving?' Dit is geen eenvoudige opgave. Ten eerste omdat deze vraag wel een sterk kip-ei karakter heeft. En, vooral, ten tweede omdat zowel het begrip politieke partij op meer dan één manier kan worden uitgelegd (waarover later meer) als rond de term verzuiling een niet geringe spraakverwarring bestaat. Dit noopt tot wat Thurlings ooit noemde een 'definitoische exercitie' rond verzuiling, althans tot opmerkingen over dit begrip.

Aan de bouwwereld ontleende beeldspraak kent in Nederland een oude traditie. Bekend is bijvoorbeeld Schaepman's woordkeus in een kamerdebat op 1 augustus 1884 over de positie van de Kroon in het Nederlandse staatsbestel: 'wanneer ik denk aan de plaats van de Kroon in het staatsgebouw van ons Nederland, dan denk ik aan de sluitsteen van het gewelf, die tegelijkertijd sieraad is, en tevens het constructieve lid, dat geheel de opstrevende bouw tesamen houdt'. En bijna tien jaar later oefende Kuyper zijn befaamde 'architectonische kritiek' uit op de Nederlandse samenleving. In deze traditie van beeldspraak groeide rond 1950 de gewoonte om de term verzuiling te gebruiken als aanduiding voor een opmerkelijke geleiding in het Nederlandse volk, dat niettemin

zo duidelijk één volk was. Men vindt die beeldspraak heel duidelijk bijvoorbeeld bij Verwey-Jonker: het woord diende 'om in beeld te brengen, dat het Nederlandse volk, gescheiden optrek-kende - tesamen het nationale dak moest dragen'.¹ Ook Schöffers gebruikte al vroeg in de wetenschappelijke publicaties over verzuiling de term 'overkoepeling'. De oorsprong van het gebruik van het woord verzuiling in deze zin lag overigens bij kritische geesten, die zich verzetten tegen de levensbeschouwelijke, in het bijzonder confessionele invloeden op allerlei terreinen, waar men meende dat deze niet relevant waren. Vermoedelijk vanwege de pregnantie ervan is rond 1955 ook in de (sociale) wetenschap het begrip verzuiling in zwang gekomen. Vooral Kruijt heeft de grondslag daarvoor gelegd.

Helaas is het echter nooit tot één door alle onderzoekers geaccepteerde omschrijving gekomen en dat heeft een probleem, in ieder geval veel spraakverwarring, veroorzaakt in de bestudering van het verschijnsel dat men ermee aanduidt. Uit deze situatie vloeit voort dat het antwoord op de gestelde vraag vooral afhangt van wat men onder verzuiling verstaat. Enkele voorbeelden maken dat duidelijk. De politicoloog Steininger, die in 1975 een heel nuttig boek publiceerde waarin een overzicht van de tot dan toe verschenen sociaal-wetenschappelijke literatuur over verzuiling is opgenomen, omschrijft *Versäulung* als:

'der Prozess der politischen Mobilisierung kategorialer Gruppen bei gleichzeitiger, weltanschaulich oder religiös motivierter, tendentiell vollständiger Konzentration der Sozialbeziehungen möglichst aller Mitglieder auf die eigene kategoriale Gruppe.'²

en aansluitend *Versäultheit* als:

'die institutionelle Absicherung der gleichberechtigten Teilnahme aller relevanten Gruppierungen am politischen Entscheidungsprozess in demokratisch-verfassten, weithin durch Versäulung geprägten Gesellschaften.'³

Wanneer men zich op dit standpunt stelt heeft men direct gekozen voor een essentiële rol van de politieke partijen in de ontwikkeling van de verzuiling en dat blijkt ook in Steininger's boek. Hij meent dat de verzuiling vooral verklaard moet worden uit een samenvallende noodzakelijke massa-mobilisering en binding van kiezers met pastorale belangen. De nadruk ligt daarbij zijns inziens op het eerste: verzuiling kwam niet op gang in naam van, maar met behulp van de religie.

Lijphart, wiens (ook politicologische) studie, ondanks alle bezwaren die daartegen kunnen worden aangevoerd, zo'n stimulerende

rol heeft gespeeld, koos een hele andere benadering. Bij hem is verzuiling niet een specifiek politiek verschijnsel, maar juist de verklaring voor bepaalde politieke verschijnselen. Zuilen zijn bij hem immers bevolkingsgroepen, duidelijk afgebakend van andere, in een hecht complex van maatschappelijke organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Zeer algemene maatschappelijke verschijnselen dienen in zijn benadering dus als verklaring voor bepaalde eigenaardigheden in de Nederlandse politiek, waarin politieke partijen weer een rol spelen.

Weer anders ligt het bij Stuurman, die een zuil nogal uitvoerig omschrijft als:

‘een hiërarchies gestructureerd complex van sociaal-politieke en ideologische apparaten met de volgende kenmerken: a. de sociale basis loopt door alle klassen heen; b. de zuil omvat meerdere levenssferen; c. de integrerende religieuze ideologie stelt de klassensamenwerking centraal; d. de zuil heeft een sociaal en politiek integrerende functie (politieke partij, verbanden met het staatsapparaat).’⁴

en daar nog aan toe voegt ‘de ontwikkeling van de klassentegensstellingen en de verzuiling zijn twee kanten van één sociaal proces.’⁵ De positie en betekenis van de politieke partijen, dat is gemakkelijk in te zien, wordt in Stuurman’s betogen daarmee een heel andere dan bij hetzij Steininger, hetzij Lijphart.

Zo zouden er meer voorbeelden te noemen zijn. De uitweg uit deze wat ingewikkelde situatie kan verschillend zijn. Ten eerste is het mogelijk de term verzuiling, die inderdaad in oorsprong niets meer is dan een aardig beeld, als voor de wetenschapsbeoefening onbruikbaar terzijde te schuiven. Ten tweede kan men kiezen voor een zeer toegespitste definitie, zoals in zekere zin Steininger en Stuurman deden (hoezeer onderling ook verschillend). Er zullen dan verschillende ‘scholen’ naast elkaar ontstaan, die wellicht juist door onderlinge strijd uiteenlopende inzichten kunnen opleveren, die elk hun waarde hebben. En ten derde is het mogelijk aan te sluiten bij de onbepaaldheid van de term in zijn ontstaan en bij de in paragraaf 1 aangeduide relatieve openheid van de historische situatie waarin de verzuiling van de Nederlandse samenleving meer uitgesproken vormen kreeg. Kennelijk is (of was) er in de Nederlandse samenleving iets dat op allerlei plaatsen en manieren terugkomt, waarvoor juist zo’n ogenschijnlijk pregnante, maar tegelijkertijd zo vage term heel geschikt is. Een heel open, en ruim te interpreteren, omschrijving verdient dan de voorkeur, omdat dan in de bestudering van het verschijnsel niet

bij voorbaat aspecten zijn uitgesloten en niet al vooraf te veel richting wordt gegeven. Het belang van de precieze bewoordingen van de omschrijving is dan ook niet zo groot als bij de meer toegepitste definities. Op grond van deze redenering gaat mijn voorkeur uit naar de volgende aanduiding:

'Verzuildheid is de mate waarin mensen hun sociaal-culturele en politieke activiteiten bewust verrichten en kunnen verrichten in een eigen levensbeschouwelijke kring. *Verzuiling* is dan het proces dat de mate van verzuildheid vergroot, ontzuiling het proces dat de mate van verzuildheid vermindert. En *zuilen* zijn, hierop aansluitend, bevolkingsgroepen waarvan de leden een belangrijk deel van hun sociaal-culturele en politieke activiteiten bewust binnen een eigen levensbeschouwelijke kring verrichten alsmede de gezamenlijke organisaties die daartoe mogelijkheden bieden.⁶

3.

In deze omschrijving ligt het zwaartepunt dus bij de groepsvorming in de samenleving in de breedst mogelijke zin, uitgaande van de waarneming dat heel globaal gezien (bij nadere beschouwing zijn er uiteraard allerlei nuances) eenzelfde geleiding zich op de meeste terreinen van die samenleving aftekende. Het historische proces dat zich in dit verband van ongeveer het midden van de 19e eeuw tot de jaren rond de Eerste Wereldoorlog afspeelde kan, opnieuw heel globaal, als volgt beschreven worden.

De maatschappelijke elite (in kerk, politiek en elders), voornamelijk bestaande uit de zeer gegoede, in vele opzichten 'vrijzinnige' burgerij, kwam geleidelijk aan meer onder druk te staan. Daarbij speelden de meeste in paragraaf 1 genoemde factoren een rol, maar oorspronkelijk waren het de ontwikkelingen in de kerkelijk-religieuze sfeer die op de voorgrond stonden. In de politiek spitste dit zich toe op de schoolstrijd. Zo begon de in de bevolking al zo lang bestaande levensbeschouwelijke driedeling zich nadrukkelijker te manifesteren en vooral organisatorisch vorm te krijgen. Dit betekende tevens een inbreuk c.q. aanval op de zich ontwikkelende seculiere, godsdienstig neutrale staat van de gegoede en ontwikkelde burgerij, die politiek ergens in het onoverzichtelijke continuüm tussen conservatief en liberaal geplaatst moet worden. Cruciaal in deze fase was de rol van de orthodoxe calvinisten, die onder Kuyper van strategie wisselden: van de pogingen staat en maatschappij direct te (her-)kerstenen naar het

eerst opbouwen van een geïsoleerd en georganiseerd bestaan van de eigen, zuiver gehouden, groep in de voor het overige afgewezen samenleving. De uitgangspositie van de katholieken was een geheel andere en dus was hun ontwikkeling in een aantal opzichten heel anders, maar niettemin kwamen zij tenslotte op menig punt in een vergelijkbare positie terecht als de orthodoxe calvinisten: een afzonderlijke, goed herkenbare, hecht georganiseerde bevolkingsgroep, die zich enerzijds stevig afschermden voor invloeden van buiten, maar tegelijkertijd in de samenleving zeker bepaalde doeleinden nastreefde (namelijk op korte termijn een betere positie van de eigen groep en op langere termijn wellicht

29

dominering c.q. verovering van de samenleving). Van groot belang hierbij is dat in deze fase (ongeveer vanaf 1860) de religie zich duidelijk manifesteerde als voor zeer grote delen van de bevolking het overheersend groeperingscriterium. Terwijl deze ontwikkeling zich aan het voltrekken was, begonnen tegen het einde van de eeuw de effecten van de sociale spanningen (vooral vanaf de jaren '80) en de economische expansie (vooral vanaf de jaren '90) zich te doen gevoelen. Dit betekende onder meer dat de arbeidersbeweging, oorspronkelijk overwegend socialistisch van aard, zich begon te roeren en de aanval op de burgerlijke samenleving opende. Deze aanval bedreigde niet alleen de maatschappelijke bovenlaag, politiek gesproken de liberalen in al hun schakeringen (de conservatieven verdwenen als onder die naam georganiseerden van het tapijt), maar ook de godsdienstig meer uitgesproken groeperingen, katholieken en orthodoxe calvinisten, wier positie nu juist sterker begon te worden. Met name de vraag wie de arbeidersmassa's zou weten te binden stond centraal; of anders gezegd de vraag, welk groeperingscriterium zou domineren onder de 'onderste lagen van de bevolking'.

Zo ontstond een interessante veel-fronten-strijd, die bovendien op verscheidene terreinen werd gestreden. De nog lange tijd betrekkelijk makkelijk dominerende vrijzinnige burgerij moest zich teweer stellen zowel tegen de opdringende confessionelen als tegen de (socialistische) arbeidersbeweging. Deze arbeidersbeweging streed tegen de 'bezittende klasse' om, zou men kunnen zeggen, de controle van de staat of ruimer om de organisatie van de samenleving, maar tevens tegen de kerkelijke of althans confessionele leiders om de 'controle' over de arbeidende klasse. En de confessionelen (die ook onderling nog de nodige interessante geschillen hadden) moesten opboksen tegen die zelfgenoegzame,

ook de grondslag voor activiteiten op allerlei terrein. De politieke partijen vielen daarbij vooral taken toe van praktische aard: stemmenwerving en -binding, selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies. Veel minder belangrijk in de politieke partijen lijkt de ideeënvorming (ideologieën of politieke denkbeelden van minder systematische en alomvattende aard) te zijn geweest. Deze vond in de meeste gevallen vooral op individuele basis plaats en de uitwisseling van gedachten, confrontaties ook, speelden zich niet bij voorkeur binnen de partijen af.

30

4

Op dit antwoord is een variatie mogelijk bij een ruimere interpretatie van het begrip politieke partij dan tot nu toe is gehanteerd. Hiervóór werd, zonder dat dit uitdrukkelijk zo werd gezegd, uitgegaan van de moderne politieke partij als een landelijke organisatie met een, meestal uitvoerig, geformuleerd programma en met als doel machtsvorming om de programmapunten uit te voeren en op zoveel mogelijk plaatsen vertegenwoordigers benoemd te krijgen. Dit type partijen ontstond in Nederland niet zeer vroeg. De eerste nog bescheiden voorbeelden dateren van rond 1880. Zij kwamen pas tot ontplooiing in het kader van de zich ontplooiende verzuiling, waren daar een uitdrukking van. Kortom zij waren meer gevolg dan oorzaak van de maatschappelijke ontwikkeling. Indien men het begrip echter ruimer opvat en er ook ideeënvorming (ideologie-ontwikkeling), fractie-vorming in vertegenwoordigende lichamen en, vooral lokaal en regionaal functionerende, kiesverenigingen toe rekent, wordt het verhaal anders. Het gaat dan niet zozeer om de kiesverenigingen. Deze lijken in de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen niet zo'n vooraanstaande rol te hebben gespeeld. De kiesverenigingen functioneerden oorspronkelijk vooral als de olie in de machinerie van het nieuwe kiessysteem van na 1848. Lange tijd moesten de kiezers de naam van hun uitverkoren kandidaat zelf op het stembriefje noteren en in beginsel mocht men de naam noteren van wie men wilde. Officiële kandidaatstelling bestond niet. De meeste kiesverenigingen ontstonden om dit vrije spel der maatschappelijke krachten enigszins soepel te laten verlopen. Soms speelde daarbij al vroeg een zekere politieke of religieuze voorkeur een rol, maar

vrijzinnige burgerij en zich tevens in een strijd mengen om de religieuze arbeiders, naar wie de 'neutrale' en socialistische arbeidersbeweging lonkte.

Welnu, in dat strijdgewoel was goede organisatie, hechte aansluiting een vanzelfsprekend hulpmiddel, te meer daar er toch al sprake was van een tendens tot organisatie terwille van van alles en nog wat. Alleen de van oudsher dominerende groepering in de samenleving kon zich nog vrij lang permitteren onderling flink te kibbelen en de organisatorische kant te verwaarlozen. Een in dat milieu traditioneel sterk individualisme versterkte dat nog. Geheel ontbrak de organisatiegeest der tijd niet, maar het was allemaal veel vrijblijvender en onderling veel minder formeel verbonden. Praktisch bleef men echter niettemin sterk op elkaar aangevoelen en meer bij elkaar behoren dan bij anderen.

31

De uitkomst van de strijd was, zoals al eerder in dit praec-advies gezegd, de verzuilde samenleving, die rond de eeuwwisseling vorm kreeg en verscheidene decennia daarna zich in relatief stabiele vormen verder ontwikkelde. Het is hier niet mogelijk die vormen nader te schetsen. Vele fraai stilerende pennen zijn er overigens al aan versleten. Voldoende hier is te zeggen dat de door de gegoede, ontwikkelde burgerij gedomineerde samenleving met de 'neutrale' staat der liberalen er niet geheel aan onderdoor ging. Integendeel, door bepaalde concessies aan en ruimte geschapen voor de in twee fasen opdringende nieuwe groeperingen vonden transformaties van die samenleving plaats die het karakter ervan op tal van essentiële punten niet aantastten. Juist de concessies en ruimte maakten het behoud der burgerlijke samenleving mogelijk.

Welke nu is in dit verloop van zaken de rol en betekenis van de politieke partijen? Dat is de te beantwoorden vraag. Het zal duidelijk zijn dat één exact antwoord niet te geven is, omdat het gaat om één der typen organisaties, die in de zuilen een rol speelden. Per zuil en per tijdvak liepen die rol en betekenis derhalve uiteen (er zal nader op worden teruggekomen). Maar heel in het algemeen moet uit bovenstaande schets toch ook worden afgeleid, dat de politieke partijen veel meer uitdrukking van de zich ontwikkelende verzuiling waren dan daaraan vorm gaven. De belangrijkste drijfveren in het hele proces lijken in de eerste fase in de religieuze sfeer te liggen en in de tweede fase daarnaast ook in de sociale sector. Levensbeschouwing (al of niet religieus) speelde in de publieke discussie dientengevolge een grote rol en werd tegelijkertijd

de eerste tijd na 1848 was dit niet algemeen. Vaak ging het om niet veel meer dan het bekend maken van de namen van een aantal respectabele burgers van wie men wist dat zij bereid waren een zetel te aanvaarden. Deze gang van zaken verklaart ook dat dezelfde kiesvereniging soms kandidaten van zeer uiteenlopende opvattingen aanbeval; en omgekeerd dat verschillende kiesverenigingen met dezelfde namen naar voren kwamen. Het past ook in het beeld van een nog embryonaal stadium van de ontwikkeling van de moderne politieke partijen. Er is nog veel onderzoek nodig naar de precieze gang van zaken, speciaal op lokaal en regionaal niveau, maar het heeft er alle schijn van dat de 'politisering' van de kiesverenigingen in de meeste gevallen een proces was van na ongeveer 1870 of later, toen de politieke richtingen (ideologieën) zich ook duidelijker in de samenleving begonnen af te tekenen. Het betrekken van de kiesverenigingen in het beeld leidt dus niet tot een ander antwoord op de vraag naar de rol en betekenis van de politieke partijen. Dit gebeurt wel als men de ontwikkeling van politieke ideeën ook als partijvorming wil beschouwen. En dat kan. Groen van Prinsterer bijvoorbeeld presenteerde zich rond 1850 heel nadrukkelijk als vertegenwoordiger van een 'partij' nog zonder dat van enige organisatie van betekenis sprake was. Het gaat dan om de ontwikkeling van denkbeelden, ideeën, die zeker oorspronkelijk geenszins tot het politieke terrein beperkt waren. Integendeel, het ging rond 1850 en de eerste decennia daarna om de intellectuele reflectie op de maatschappelijke, culturele en religieuze ontwikkelingen in de samenleving in het algemeen, en de daaruit af te leiden wensen en na te streven doelen. Voor sommigen vormden politiek-bestuurlijke vraagstukken daarbij de kern, voor anderen juist niet. Voor de zojuist genoemde Groen van Prinsterer bijvoorbeeld ging het zoals bekend in essentie om religieuze zaken. Naast mondeling gevoerde debatten (waarbij op nationaal niveau de Tweede Kamer en de zich daar geleidelijk ontwikkelende 'kamerclubs' een zekere rol speelden) ging het vooral om schriftelijke gedachtenwisseling. In tal van periodieken en afzonderlijke publicaties lieten vogels van wel zeer diverse pluimage zich horen. De antwoorden die gegeven werden op de uitdagingen van de tweede helft van de 19e eeuw liepen dan ook zeer uiteen. En die antwoorden hadden hun, moeilijk precies vast te stellen, invloed op de maatschappelijke ontwikkelingen in ruime zin, vooral toen zich duidelijker politieke (denk-)richtingen begonnen te ontwikkelen. Welke antwoorden uiteindelijk 'wonnen' was de

uitkomst van een zeer gecompliceerd historisch proces, waarover in eerdere paragrafen enkele opmerkingen zijn gemaakt. Achteraf kan wel worden vastgesteld, dat, ongeacht het antwoord op de vraag waar in die ontwikkeling tot de verzuilde samenleving nu het zwaartepunt lag, rond de eeuwwisseling in ideologisch opzicht veelal werd teruggegrepen en voortgebouwd op kerngedachten die al eerder in de 19e eeuw waren geformuleerd. In die zin kan dan ook van 'ideologische vormgeving' gesproken worden. Of men dit nu al of niet tot het domein van de politieke partijen wil rekenen, is daarbij eigenlijk van ondergeschikte betekenis, een kwestie van smaak. Ik zou liever van politieke richtingen dan van politieke partijen willen spreken. Maar van belang is vooral om vast te stellen dat het bij die 'ideologische vormgeving' maar in zeer beperkte mate ging om de politieke partij als organisatie. Bijeenkomsten of periodieken van de partij in deze engere zin vormden ook pas laat en zelfs dan meestal maar in beperkte mate het kader van de ideologische discussies.

33

5

Een andere variatie in het aan het einde van paragraaf 3 geformuleerde antwoord treedt op wanneer men probeert de vraag meer precies per zuil c.q. partij te beantwoorden.

a.

In de orthodox-calvinistische zuil ligt ideologisch gesproken en anderszins een essentieel 'moment' bij de keuze van Kuyper om de lijn van Groen van Prinsterer om te buigen en resoluut de kracht in het isolement te zoeken, in de krachtige organisatie dus ook, van de bevolkingsgroep waarin het orthodoxe calvinisme wortelde. Op nationaal niveau is het begin van de zuilvorming in organisatorisch opzicht in hoofdzaak te dateren in de jaren zestig en zeventig van de negentiende eeuw: tal van organisaties in de kerkelijk-religieuze sfeer, een dagblad, organisaties in verband met schoolstrijd en onderwijs en een nationale politieke partij (1878/1879). Het is van belang vast te stellen, dat het, ondanks het feit dat de kerkscheuring pas in 1886 plaats vond, in hoofdzaak ging om een religieuze aangelegenheid, in ieder geval om religieuze inspiratie.

De politieke partij, de Anti Revolutionaire Partij (de Christelijk Historische Unie kan als veel later, gedeeltelijk als afsplitsing ont-

staan in dit prae-advies buiten beschouwing blijven), speelde overigens in deze zuil geen onbelangrijke rol. Integendeel, in de strijd naar buiten stond deze soms zelfs vooraan, maar het is nodig te blijven bedenken dat de oorsprong en de inspiratie in het geloof lagen, in de kerkelijke strijd en in het reageren op de bedreigingen die men zag in de handelwijze van of namens de gesecculariseerde overheid (met lange tijd de schoolstrijd als centrale punt). De ARP kon daarbij soms als de organisatie dienen waarbinnen de gedachtenvorming plaats vond, maar meestal was het in de hier besproken periode de organisatie waar de leiders (of liever: de ene leider Abraham Kuypers) de al ontwikkelde gedachten poneerden en ter verspreiding en ondersteuning meegaven aan de afgevaardigden.

b.

Toch was de ARP in de orthodox-calvinistische zuil heel wat belangrijker dan de politieke partij in de RK-zuil. Deze RK-zuil is vaak als het voorbeeld van een monolithische zuil genoemd en niet ten onrechte. Zonder twijfel stond de kerk daarbij in het centrum, meer nog dan bij de calvinisten, mede als gevolg van verschillende kerkopvattingen en verschillende rollen voor de clerus. De zuilvorming stond in dienst zowel van de bescherming der gelovigen tegen schadelijke invloeden van buiten als van expansie (een ruimere plaats voor de katholieken ingeruimd in de Nederlandse samenleving). In dat geheel was de politiek een, zeker door de groepen die de zuilvorming het duidelijkst representeren, maar met aarzeling betreden terrein. Schaepman's moeizame strijd in eigen kring is bekend. Een echte landelijke politieke partij ontstond formeel pas in 1926. In feite fungeerde er echter (al?) vanaf 1904 een landelijke politieke organisatie en was in de jaren negentig een RK-kamerfractie met een zekere homogeniteit tot stand gekomen. Het is duidelijk dat pas toen de omstandigheden dat zeer nadrukkelijk wenselijk maakten, de politiek meer actief vanuit de zuil betreden werd. Het is tekenend voor deze marginale positie van de politieke partij in de RK-zuil, dat toen deze zuil begon af te brokkelen de politieke partij één der eerste organisaties was die het dreigde te begeven. De Canadese politicoloog Bakvis heeft dat onlangs nog eens helder uiteengezet.

c.

Bij de socialisten daarentegen, de laatkomers in het politieke spectrum rond de eeuwwisseling, is de politieke partij zeker van groot belang. Bij ontstentenis van een kerk is er zelfs reden om

over de partij, de Sociaal Democratische Arbeiders Partij, als de centrale organisatie te spreken. (Terzijde zij, om eventuele misverstanden weg te nemen, vermeld dat socialisme uiteraard iets anders is dan een geloof en ook anders functioneerde. Maar niettemin is er reden om te spreken van een enigszins gelijksoortige ontwikkeling in de groepsvorming in de samenleving van confessionelen en socialisten. Of anders gezegd: om van een socialistische of sociaal-democratische zuil te spreken.) De politieke partij werd wel steeds naar de kroon gestoken door de numeriek en financieel meestal veel sterkere vakbeweging. Maar al met al was de SDAP meer dan de partijen in de andere zuilen het kader van ideologische discussies. Het zijn ook de partij en de vakbeweging van waaruit de ontplooiing plaats vond van het veelzijdige verenigingsleven ook in sociaal-democratische kring (zangverenigingen, jeugdverenigingen, sportverenigingen, culturele verenigingen, etc.). Deze sociaal-democratische zuilvorming was enerzijds, ietwat 'contre cœur', een noodgedwongen antwoord op de confessionele zuilvorming en de voorlopig onoveroverbare burcht van de neutraal-liberale staat. Anderzijds was het een logisch gevolg van de 'totaal-pretentie' van het socialisme om een in alle facetten andere samenleving te scheppen.

35

d.

Veel twijfelachtiger is het of de liberalen wel een zuil vormden. Oorspronkelijk was dat zeker niet het geval. Maar het lijkt er toch op dat in de loop der tijd, ondanks het ontbreken van de wil tot zuilvorming en ondanks het ontbreken van een duidelijk centrum en van formele samenhang, toch onwillekeurig een vierde grote bevolkingsgroep ontstond met een zekere geestverwantschap (een soort zuil dus), omdat men nu eenmaal niet tot één van de drie andere grote zuilen behoorde en al evenmin tot één van de meer excentrieke kleine groeperingen 'en marge' van de samenleving. Liberaal is overigens niet de meest adequate aanduiding voor deze zuil. De termen algemeen en neutraal sluiten beter aan bij deze bevolkingsgroep als geheel. Voor zover de politiek een rol speelde, en dat was vaak niet het geval, ging het inderdaad meestal om liberalisme in een of andere schakering (de eerste decennia na 1850 viel ook de term 'vrijzinnigen' nogal eens). Ik neig er daarom toe de betiteling neutraal-liberaal te prefereren. Meer toegespitst op de liberale politieke partijen valt op hoezeer de liberale denkbeelden en de lange tijd heel sterke machtsbasis van de liberalen (sociaal en politiek) een individualisering en versplin-

tering teweeg hebben gebracht tot ver na de eeuwwisseling. Pas in 1885, nadat het 'liberale' staatsbestel in essentie was gevormd, kwam voor het eerst een landelijke politieke partij tot stand. En het is met die partij en de diverse opvolgers tot ver in de 20e eeuw eigenlijk steeds tobben geweest (de Vrijzinnig Democratische Bond wellicht uitgezonderd). Veel betekenis had het allemaal niet. In deze zuil geldt wel héél sterk dat de partij als organisatie een ondergeschikte rol speelde, maar dat de partij als politieke richting, als complex van ideeën juist zeer belangrijk was. Immers de verzuilde samenleving van rond 1900 was dan weliswaar geen liberale schepping (verre van dat), maar het was wel een, door de ten dele geslaagde aanvallen van confessionelen en socialisten tot stand gebrachte, variant van de toch heel sterk door liberale denkbeelden gevormde burgerlijke samenleving van ± 1850 en daarna.

6

Tot slot van dit prae-advies nog enkele opmerkingen over een aanvullend gestelde vraag naar de visies in de partijen of zuilen op de gewenste staatsinvloed. Over dit onderwerp is in de loop der jaren al heel veel gesproken en geschreven in soms heel diepzinnige en gewichtige betogen. Maar toch is het nauwelijks mogelijk in het korte bestek van deze bijdrage daarover een helder beeld of een duidelijke structuur te schetsen. Dit komt voornamelijk omdat eigenlijk in elk der vier grote zuilen over dit onderwerp zeer uiteenlopend is gedacht en die gedachten om verschillende redenen zeer ambivalent waren.

Voor wat betreft de liberalen is het gemakkelijk, en in zekere zin ook niet onjuist, om op de neiging tot staatsonthouding te wijzen. Maar nooit is enige Nederlandse liberaal zo ver gegaan de staatsinvloed tot nul terug te brengen (wat strikt genomen opheffing van de staat zou betekenen) of zeer scherp tot de 'nachtwakersfunctie' alleen te beperken. Evenmin is er ooit een helder, in brede liberale kring aangehangen idee geweest over waar precies de grens getrokken moest worden. Dat betekent dat in feite de vaste grond onder de voeten ontbrak en, hoe principieel ook van toonzetting, pragmatische overwegingen al met al de doorslag gaven. Vandaar de eindeloze twisten hierover, juist ook in eigen kring, en nu eens voorop lopen in het toekennen van belangrijke taken aan de staat

(onderwijs) en dan weer, enigszins morrend, volgen en aanpassen bij de feitelijke ontwikkelingen, die globaal gesproken toenemend staatsingrijpen inhielden.

De confessionelen, waarbij orthodoxe calvinisten en katholieken zoals al eerder opgemerkt vanuit zeer verschillende posities kwamen, werden in hun zelf gekozen isolement ieder met dezelfde ambivalentie geconfronteerd. Enerzijds was er die oude 'claim' op theocratie of wat daar zeer dicht bijzat: de staat als dienaar van het in de kerk verankerde ware geloof. Kon men de staat veroveren en monopoliseren, dan zou deze vervolgens ten dienste van dat geloof in beginsel een onbeperkte wereldlijke macht kunnen hebben. Anderzijds was de bestaande staat, de geseculariseerde en seculariserende monstrueuze schepping van de liberalen, een wel zeer verwerpelijke instelling. In de praktijk was echter terugging van staatsingrijpen onmogelijk. De uitweg werd, zoals Kossmann in zijn *Lage landen* helder heeft uiteengezet, gevonden in pogingen allerlei taken in eigen kring uit te voeren, gesubsidieerd door de staat, die deze anders als een eigen taak zou zien. Zo ontstond wat Kossmann de 'intermediaire laag' tussen staat en onderdanen noemde,⁷ die zo nadrukkelijk deel uitmaakt van de verzuilde samenleving. Verder was de staat ook nog een instelling die in vele redeneringen 'van God gegeven' was. Het is duidelijk dat dit alles de confessionelen de precieze positiebepaling inzake staatsingrijpen zeer moeilijk maakte. Veelal ging deze positiebepaling dan ook in hoogst gecompliceerde redeneringen ten onder of stonden tegengestelde opvattingen naast elkaar, zonder dat over de onderlinge relatie gerept werd.

Ook de socialisten stonden voor enige interessante dilemma's die nooit echt werden opgelost. De staat, zeker de bestaande, was verwerpelijk, want uitdrukking van de verwerpelijke klassenverhoudingen. Als het socialisme eenmaal verwezenlijkt was zou met de opheffing der klassentegenstellingen ook deze verwerpelijke staat verdwenen zijn. Tot zover dus geen probleem. Maar problemen rezen wel zodra de overgangperiode aan de orde kwam, zeker als men die niet zag als een zeer kortstondige revolutionaire omwenteling waarna de totaal nieuwe situatie van de klassenloze maatschappij direct zou intreden. Huetting, De Jong Edz. en Neij hebben onlangs laten zien hoe ook Troelstra zich in deze problematiek verwarde. Heel anders van aard was voorts de complicerende factor dat de staat in feite, vooral via de sociale wetgeving waarmee in de loop van de jaren negentig een duidelijk begin

werd gemaakt onder 'liberale' leiding, voor de arbeidersklasse een beschermende, en dus positief te waarderen, instantie begon te worden. Dit ondanks het feit dat deze staat tegelijkertijd de belangen van de heersende burgerij vertegenwoordigde. Dit dilemma was van dezelfde aard als het zeer concrete probleem van 1913 (al of niet toetreden als partner in een overwegend 'burgerlijk' kabinet). Het laat zich derhalve denken dat de gedachtenvorming ook in deze kring, zeker rond de eeuwwisseling (later kwam er meer lijn in), niet zeer helder was.

Stellingen

1.
In het (historische) proces van verzuiling in Nederland zijn in verschillende fasen en voor verschillende aspecten verschillende factoren in verschillende combinaties van betekenis geweest. Elke beschouwing over verzuiling die één factor of één bepaalde combinatie van factoren centraal stelt is dientengevolge onbevredigend.
2.
Over het algemeen gesproken is het belang van de politieke partijen in het proces van verzuiling niet bijzonder groot geweest.
3.
De rol en betekenis van de politieke partijen is per zuil verschillend.
4.
De ideeënvorming in Nederland in de tweede helft van de 19e eeuw en in de 20e eeuw over de gewenste staatsinvloed in het maatschappelijk leven is over het algemeen weinig helder, omdat er in verscheidene opzichten ambivalente houdingen tegenover de staat aan ten grondslag liggen.
5.
De betekenis van Abraham Kuyper voor de moderne Nederlandse geschiedenis is groter dan die van enig ander individu.

Noten

De noten verwijzen naar de hierna opgenomen literatuurlijst.

1. *Drift en Koers*, 123.
2. Steininger, 39.
3. Steininger, 51.
4. Stuurman, 'Verzuiling en klassenstrijd in Nederland', 67.
5. Ibidem.
6. Blom, 23-24.
7. Kossmann, 436.

Voornaamste literatuur:

39

Algemene Geschiedenis der Nederlanden, onder redactie van D.P. Blok e.a. (Haarlem, 1977-1983), in het bijzonder de delen 12 en 13.

H. Bakvis, *Catholic Power in the Netherlands* (Kingston and Montreal, 1981).

J.C.H. Blom, *Verzuiling in Nederland in het bijzonder op lokaal niveau 1850-1925* (Amsterdam, 1981).

De Confessionelen. Ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen (Utrecht, 1968).

H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen, 1974).

H. Daalder, 'The Netherlands: opposition in a segmented society' in R.A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven/London, 1966).

H. Daalder, 'Consociationalism, center and periphery in The Netherlands' in *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building. A Volume in commemoration of Stein Rokkan* (Bergen, 1981).

Drift en Koers. Een halve eeuw sociale verandering in Nederland, onder redactie van A.N.J. den Hollander e.a. (Assen, 1968³).

T. Duffhues en J. van Vugt, 'Literatuur over Verzuiling en ontzuiling' in *Jaarboek Katholiek Documentatiecentrum 1980* (Nijmegen, z.j.), 160-170.

J. Hendriks, *De emancipatie der gereformeerden. Sociologische bijdrage tot de verklaring van enige kenmerken van het huidige gereformeerde volksdeel* (Alphen, 1971).

E. Huetting, F. de Jong Edz. en R. Neij, *Troelstra en het model van de nieuwe staat* (Assen, 1980).

R.A. Kieve, 'Pillars of Sand. A Marxist Critique of Consociational Democracy in the Netherlands' in *Comparative Politics* (s.l., 1981), 313-337.

E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1914. Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam/Brussel, 1976).

D.Th. Kuiper, *De Voormannen. Een sociaal-wetenschappelijke studie over ideologie, konflikt en kerngroepvorming binnen de gereformeerde wereld in Nederland tussen 1820 en 1930* (Meppel, 1972).

I. Lipschits, *Politieke stromingen in Nederland. Inleiding tot de geschiedenis van de Nederlandse politieke partijen* (Deventer, 1977).

I. Lipschits, *Ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse politieke partijen. Deel I. De protestants-christelijke stroming tot 1940* (Deventer, 1977).

A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1978).

- A. Lijphart, *Democracy in plural societies. A comparative exploration* (New Haven and London, 1977).
- P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Achtste herziene druk bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door J. Bosmans (Assen, 1982).
- L.J. Rogier, *Katholieke herleving. Geschiedenis van katholiek Nederland sinds 1853* (Den Haag, z.j.).
- P. de Rooy, 'Het grofste communisme. Een beschouwing over de verzuiling als integratieproces in Nederland in de negentiende eeuw' in *Symposium II*, 1 (s.l., 1980), 8-21.
- A.J.C. Rüter, *De spoorwegstaking van 1903. Een spiegel der arbeidersbeweging in Nederland* (Leiden, 1935).
- I. Schöffer, 'Het politiek bestel van Nederland en maatschappelijke verandering' in *Kleio 14* (1973), 518-543.
- I. Scholten, 'Does Consociationalism Exist? A critique of the Dutch Experience' in R. Rose (ed.), *Electoral Participation* (London, 1980).
- Socialisme en Democratie* 1957 nr. 1 (speciaal verzuilingsnummer).
- Sociologische Gids III*, 1956, nr. 3-4 (speciaal verzuilingsnummer) en nr. 7, 121-128 (reactie op nr. 3-4).
- Sociologisch Jaarboek XI*, 1957 (lezingen jaarvergadering Nederlandse Sociologische Vereniging over verzuiling).
- R. Steininger, *Polarisierung und Integration. Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Österreich* (Meisenheim am Glan, 1975).
- S. Stuurman, 'Het ontstaan van de verzuiling in Nederland' in *Mededelingen van de subfaculteit der algemene politieke en sociale wetenschappen II* (Amsterdam, 1981).
- S. Stuurman, 'Verzuiling en klassenstrijd in Nederland', in: *Jaarboek voor de Geschiedenis van socialisme en arbeidersbeweging in Nederland* (Nijmegen, 1981), 48-93.
- G. Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland 1872-1901* (Den Haag, 1980).
- J.M.G. Thurlings, *De wankelende zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*. (Deventer, 2e vermeerderde druk 1978).
- Vaderlands Verleden in Veelvoud. Opstellen over de Nederlandse Geschiedenis na 1500*, onder eindredactie van C.B. Wels, 2 delen (Den Haag, 2e herziene druk 1980).
- H. de Vos, *Geschiedenis van het socialisme in Nederland in het kader van zijn tijd*, 2 delen (Baarn, 1976).
- G.J.M. van Wissen, *De Christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven* (Amsterdam, 1982).

N.B.

Helaas kon bij de samenstelling van de tekst geen gebruik gemaakt worden van de in November 1983 verdedigde dissertatie van S. Stuurman, *Verzuiling, Kapitalisme en Patriarchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*.

De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum

H.W. von der Dunk

Er is al veel geschreven over de Nederlandse democratie tijdens het interbellum. Ik kan hier dan ook geen opzienbarende nieuwe inzichten aan toevoegen, al wil ik niet beweren dat het terrein volledig afgegraasd zou zijn. Nog afgezien natuurlijk van het voor historici verblijdende gegeven, dat elke generatie het veld opnieuw zal afgrazen, omdat ze behoefte heeft aan vers voer. Twee vaststellingen zijn vandaag gemeengoed geworden: de parlementaire democratie in Nederland was stabiel temidden van het totalitaire onheil, dat over vele Europese landen kwam. Ook Nederland kende anderzijds zijn antidemocratische ketterijen (waar misschien wel onevenredig veel aandacht aan is besteed in de literatuur), doch die bleven een verschijnsel in de politieke berm. Over de oorzaken van die stabiliteit bestaat minder eensgezindheid. Voerde een oudere gangbare voorstelling die terug op de Nederlandse traditie van vanzelfsprekende vrijheidszin en tolerantie, een recentere visie meent dat die stabiliteit te danken was aan een mentaliteit van gemoedelijke volgzaamheid en berusting van de massa's, die door een verzuild bestel zorgvuldig was gefokt en in stand werd gehouden.¹

Enigszins in strijd met dit beeld is de onder anderen door A.A. de Jonge opgestelde versie van een algemene crisis van de democratie, die ook voor Nederland gold.² De Jonge onderscheidt weliswaar een 'grote' van een 'kleine' crisis; waarbij met de laatste bedoeld wordt niet kritiek op de democratie als zodanig maar op haar functioneren. Nederland zou dan vooral die laatste, kleine crisis hebben gekend. Waarmee ook De Jonge bevestigt dat van een echte bedreiging geen sprake was. Dit lijkt mij juist, maar wel met die kanttekening dat er meer overgangen zijn van kritiek op een gebrekkige werking naar twijfel aan de deugdelijkheid van het bestel als zodanig, dan die scheiding tussen 'grote' en 'kleine' crisis toelaat. Wat er aan discussie is spitst zich ergo feitelijk toe

op de vraag: hoe serieus was die crisis? Was de algemeen geconstateerde stabiliteit van het bestel dan toch slechts een uiterlijke? Of wordt de antidemocratische krachten achteraf wat al te veel historiografische eer bewezen, in het verlengde van het sedert de oorlog hier zo verbreide waakzaamheidscomplex ten aanzien van het fascisme? De vraag 'in hoever?' behoort evenwel tot die categorie historische vragen, die bij gebrek aan duidelijke criteria tot eindeloze discussies kunnen leiden en daardoor nogal vruchteloos blijven. Ze bevredigen bovenal onze behoefte aan legitimatie van ons werk.

42 Bij een behandeling van de democratie in Nederland dienen nu vooraf enkele fundamentele zaken te worden bedacht. Het begrip 'democratie' is polyinterpretabel. Strikt genomen blijft het enige criterium voor een 'heerschappij van het volk' dat het laatste woord en dus het uiteindelijke gezag bij de hele nationale gemeenschap berust. Een leer, die stoelt op de zowel christelijke als natuurrechtelijke voorstelling van de menselijke waardigheid en gelijkwaardigheid: de mens is een redelijk schepsel, voorbestemd om zijn lot in eigen hand te nemen. Redelijkheid en zelfbeschiktingsrecht van de persoon vormen vanzelfsprekend elkaars complement. Niemand zal onbevreesd maniakken, criminelen of onnozelen van geest politieke invloed willen toekennen. Maar uit die leer kan ook de extreme consequentie worden getrokken dat althans criminelen en maniakken het product zijn van een defect milieu of van de maatschappelijke gebreken en niet inherent zijn aan de species van de hominiden.

Deze zuiver formele democratie-definitie zegt natuurlijk niets over de wijze, waarop dat volksgezag zich moet doen gelden en via welke onvermijdelijke vorm van representatie dit dient te geschieden. Er treedt hier al dadelijk een zeer belangrijke divergentie in de theorie op, die echter allerm minst tot de theorie beperkt bleef. We kunnen drie verschillende richtingen onderscheiden, die ik zou willen aanduiden als de holistische, de egalitair-individualistische en de organologische. Uit de vooral in het kielzog van Rousseau opgekomen holistische democratie-opvatting heeft zich, zoals o.a. Talmon in zijn beroemde boek heeft beschreven, de totalitaire democratie ontwikkeld.³ De natie wordt hier begrepen als een mystieke eenheid met één dominante wil, waarvan zich echter slechts een leidende minderheid of een charismatische leider bewust hoeft te zijn. Aan deze minderheid is het dan om de ware volkswil te duiden en uit te voeren. Deze leer betekent

uiteraard een radicale ontkenning van het redelijkheidsdogma en het persoonlijke zelfbeschikkingsrecht, waarop de hele democratie-gedachte nu juist stoelt. Zij gaat ervan uit dat 'de massa' niet steeds weet wat ze wil en niet eens wil wat ze wil. De gevolgen van die holistische interpretatie zijn overbekend. We kunnen anderszins niet de ogen sluiten voor het feit dat hier een kardinale moeilijkheid ligt.

Ook de twee andere democratie-opvattingen hebben daar geen oplossingen voor, doordat van een effectieve gelijkheid nooit sprake kan zijn en de realiteit altijd leiders, voortrekkers, aanvoerders kent en volgelingen, in oneindig veel gradaties. Waarbij ook beïnvloeding en pressie in oneindig veel gradaties optreedt. Bovendien ontkomen noch de egalitair-individualistische noch de organologische richting aan de neiging om met het begrip 'wil van de natie' te werken; wat zelfs schering en inslag blijft in de politieke discussie. Maar het fundamentele verschil is dat in de holistische versie de ruimte voor interpretatie-verschillen en discussie al snel verdwijnt en daarmee de kardinale steunpilaar van de democratie, de geestelijke vrijheid. Want de erkenning van de mens als redelijk wezen impliceert omgekeerd de aanvaarding van zijn imperfectie en zijn vermogen tot zelfcorrectie en verandering van standpunt. Zij impliceert bovenal de aanvaarding van zijn individualiteit en recht op zelfbeschikking. De mythe van 'de algemene wil' betekent een radicale verloochening van die erkenning. De totalitaire democratie is een schijndemocratie omdat de bevolking haar zelfbeschikkingsrecht en haar recht tot permanente correctie en vrije discussie uit handen geeft.

De egalitair-individualistische democratie-opvatting daarentegen gaat uit van de principiële gelijkwaardigheid van alle individuen en ziet de natie niet als een soort corpus mysticum maar meer als de som van haar leden. Het tellen van neuzen en het majoriteitsbeginsel zijn dan wel onontkoombare consequenties. Het is aan het liberalisme en later aan het socialisme te danken (of te wijten zo men wil), dat de egalitair-individualistische richting de vorm van de Westerse democratie heeft bepaald. Hierbij trad echter een belangrijke complicatie op. In de oorspronkelijke klassiek-liberale staats- en maatschappijconceptie ontbrak een duidelijke theorie over de ideale structurering van de samenleving. Dit is historisch te verklaren omdat het klassieke liberalisme nog gedragen werd door een betrekkelijk kleine homogene burgerlijke boven-

laag, voor wie de primaire doelstelling afbraak van absolutisme en corporatisme was, waartegenover zij het vrije spel der krachten propageerde. De ongeletterde massa's vormden in die filosofie het zwijgende decor. Vele liberalen gingen dan ook nog uit van een vanzelfsprekende statische verdeling in standen, waarbij het volk onmondig was en ook zou blijven. In die massa's leefde men grotendeels nog binnen de traditionele vaste kaders. In de loop van de 19e eeuw werd de basis van deze voorstelling aangetast. Het was nu een logisch gevolg van de liberale filosofie dat, als er dan al nieuwe geledingen en organisaties moesten komen om de diverse standpunten en belangen te representeren, deze ook aan rationele criteria zouden moeten beantwoorden: wat volgens deze criteria mensen redelijkerwijs verdeelde, waren standpunten en materiële belangen. Het lichaam om standpunten en belangen in een volksvertegenwoordiging te verdedigen werd de politieke partij. Zo groeide het parlement, oorspronkelijk bedoeld als een vertegenwoordiging van vrije individuele vertrouwensmannen (nog Thorbecke zag dat als ideaal), uit tot een arena van politieke partijen.⁴

Naast de politieke partij kwam echter de vakbeweging op. Tevens ontstonden andere collectieve organen in de particuliere sector die op groepsbelangen waren gebaseerd. Tegenover het beginsel, waarop de parlementaire democratie berustte ontstond een samenleving, die noch egalitair, noch individualistisch was.

De organologische democratie-opvatting anderzijds ziet de natie geordend in historische verbanden en geledingen, waarbij niet uitsluitend het materiële belang of het politieke standpunt de doorslag geeft maar het hele milieu, het levenspatroon, het beroep, het geloof etc. De enkeling wordt niet als autonome factor beschouwd maar als deel of lid van zo'n geleding. Een opvatting, die het Europese conservatisme en in Nederland speciaal de confessionelen aanhingen.⁵ Nu kan men hier de neiging bespeuren om van een pseudodemocratie-opvatting te spreken. Vooral omdat het conservatisme juist de natuurrechtelijke leer altijd heeft bestreden en met name de gedachte van de volkssouvereiniteit. Dit geldt ook voor de Nederlandse confessionelen. In de organologische visie wordt het individu aan de groep, stand, kaste, corporatie etc. ondergeschikt. Ik wil hier een zekere spanningsverhouding tot de democratie-gedachte, op grond van die andere historische oorsprong van de organologische maatschappijconceptie, niet ontkennen. Juist in het interbellum bleek de weg van deze conceptie

naar een apert antidemocratische houding niet altijd even lang te zijn. Bovendien werd de democratiegedachte ook pas vrij laat vanuit deze richting aanvaard.

Toch sluiten organologische conceptie en democratie elkaar nog niet uit. Temeer als we bedenken dat de egalitair-individualistische richting ook gedwongen werd om geledingen te aanvaarden en te erkennen, die aan de theoretische vrijheid en gelijkwaardigheid van het individu in de praktijk enorme beperkingen opleggen. De moderne samenleving bestaat uit een hoogst gecompliceerde wirwar van corporaties, sociale verenigingen, bonden, economische belangenorganisaties naast de politieke partijen, waar de enkeling nolens volens zo van afhankelijk is, dat de leer van zijn vrije autonomie een bijna even grote mythe is als die van de 'volonté générale'. Dat in het Westen, ook in Nederland, nogmaals de egalitair-individualistische richting tenslotte de vorm van de parlementaire democratie bepaalde, is historisch verklaarbaar, was misschien onontkoombaar. En het was ook onontkoombaar dat dit tot algemeen individueel kiesrecht moest leiden, ofschoon een gedeelte van de liberalen zich hiertegen heeft verzet en het oudere liberalisme die consequentie nog allerminst duidelijk onder ogen had gezien. Zodra de natie echter als som van haar individuele leden wordt begrepen en het autonome individu als uitgangspunt van de politieke en sociale ordening, konden van liberale zijde alleen praktische en pragmatische, geen principiële bezwaren meer tegen de invoering van algemeen kiesrecht naar voren worden gebracht.

De vanzelfsprekendheid die deze vorm van parlementaire democratie voor onze generaties heeft gekregen is, doordat de corporatistische alternatieven in het interbellum veelal in een fascistische, althans ondemocratische staatsvorm uitmondde na 1945 nog versterkt. Doch dat mag ons niet blind maken voor het feit, dat de realiteit geenszins aan de individualistisch-egalitaire leer beantwoordt en dat in de huidige pluralistische samenleving met haar netwerk van grote particuliere organisaties en bonden, de politieke partijen en het parlement een onvolledige afspiegeling bieden van de wensen, belangen en ideeën, die om politieke vertaling vragen. Onze samenleving is al lang een semi-corporatistische, maar dan niet op historisch-organologische basis doch op rationeel-utilitaire. Dit gegeven behoeft allerminst in botsing te komen met het democratische ideaal. Het impliceert wel dat ook andere

vertalingen van dit ideaal denkbaar zijn omdat de verhouding tussen de staat plus zijn politieke organen en de maatschappij met haar sociale en economische organen telkens aan verandering onderhevig is.

Twee oude strijdvragen lieten in het verleden andere oplossingen toe. Die twistpunten betroffen ten eerste de samenstelling en machtsbevoegdheden van parlement en regering, de verhouding ook tussen uitvoerende en wetgevende macht en ten tweede de grens van het staatsgezag en de staatsbemoeienis. Andere samenstellingen van de beide Kamers, een andere rolverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer of tussen parlement en regering zijn herhaaldelijk overwogen.⁶ Eveneens is de taakverdeling tussen centraal en regionaal of lokaal gezag een punt van veel hoofdbrekens geweest. En de omvang van de staatstaak is een kardinaal twistpunt gebleven in feite tot de huidige dag toe.

Uit dit alles volgt dat de parlementaire democratie geen consistente grootheid is, waarvan de grenzen naar alle kanten vastliggen. Zij stuit telkens op moeilijkheden (van organisatorische, ideologische of sociaal-psychologische aard) waarvoor men geen of nóg geen behandelingsinstrumenten heeft en die men dan dikwijls tracht te negeren. Hieruit volgt ook dat tussen democratisch en anti-democratisch niet altijd een scherpe grenslijn getrokken kan worden (hoe verleidelijk dit ook voor onze gemoedsrust zou zijn), dat er overgangen bestaan en tussengebieden omdat wat democratie precies is nooit geheel vastligt.

Ik memoreerde al dat in de meer recente literatuur de geringe greep van uitgesproken antidemocratische bewegingen op het bestel is toegeschreven aan de verzuiling. Gedetailleerd onderzoek op regionaal en lokaal vlak heeft dit bevestigd: fascistische of rechts-autoritaire partijtjes recruteerden hun aanhang vooral uit de zwak-verzuilde strata, daar, waar een levensbeschouwelijk vacuum en een afwezigheid van sociale bindingen bestond.⁸ De democratie was vooral onbedreigd doordat zij een regenten-democratie was. In zekere zin zou men zelfs van een 'aristocratie' in de letterlijke zin van het Griekse woord kunnen spreken: een heerschappij van 'de besten', 'de elites'. Zij het, dat die geen gesloten kaste vormden en bovendien regelmatig hun geloofsbrieven door hun achterban moesten laten tekenen: waarbij zij zelf dan echter de hand van die achterban stevig vasthielden. Toch is even waar dat het bestel aan sterke kritiek onderhevig was. Sluiten stabiliteit en crisis elkaar echter niet uit? Ik meen dat dit niet het geval hoeft

te zijn. Een verklaring voor die stabiliteit was niet dat het bestel zoals het reilde en zeilde zich in veel enthousiasme mocht verheugen, maar veel meer dat die kritiek te verbrokken was en dat er geen voor een meerderheid overtuigend alternatief kon worden ontworpen.

Er is opgemerkt dat het in weerwil van de permanente confessionele hegemonie op het Binnenhof te ver gaat om van een 'confessioneel tijdperk' te spreken.⁹ De SDAP was als machtige oppositie nadrukkelijk aanwezig. De Mannenbroeders, het Rijkse Roomse Leven zowel als de Zindelijke Burgerheren waren niet wat ze waren zonder de vogelverschrikkersrol die de Taaie Rode Ridders bij gelegenheid vervulden. Daarnaast bleven de socialisten op lokaal plan een geduchte partij mee zoals Wibaut in Amsterdam bijvoorbeeld. In bestuurskringen, in de zakenwereld, onder wetenschappers en academici heerste anderzijds een algemene, niet steeds expliciet verkondigde maar juist daarom natuurlijke liberale instelling. Hier werkte de traditie van de 19e eeuwse politieke en culturele elites nog zichtbaar door. In handels- en industriekringen kende men een liberalistische gezindheid, die haar wortels nog had in het reukeloze libertijnse commerciële patriërchaat van de Republiek. En voor de wetenschap was in de vorige eeuw de verbinding met het liberalisme vrij vanzelfsprekend geweest onder het vaandel van geloof in vooruitgang en ratio en de bestrijding van dogmatiek en obscurantisme. De verzwakte positie van de liberalen in het parlement weerspiegelde dus niet de moeilijk meetbare kwalitatieve invloed van een algemene liberale geestesgesteldheid, die bepaald groter was dankzij de betekenis van de genoemde elites. Het is verre van origineel hier te constateren, dat één van de oorzaken van de neergang van het politieke liberalisme in deze eeuw juist gelegen was in die algemene doorwerking en aanvaarding van liberale ideeën en in de verwezenlijking van fundamentele politieke desiderata van het liberalisme. Tot zover redenen om het etiket 'confessioneel tijdperk' te verwerpen. Een tijdperk met één etiket te beplakken betekent trouwens altijd een ontoelaatbare reductie van de werkelijkheid, die daarbij in geconcentreerde pilvorm verteerbaar moet worden gemaakt voor massaconsumptie.

Toch heeft de opkomst van de moderne democratie in Nederland allereerst tot een politieke bewustwording van de massa's in het teken van Bijbel en Kruis geleid. Het parlementaire stelsel werd de lege vorm waarbinnen protestanten en katholieken, zoals de

verhoudingen nu eenmaal lagen, hun positie konden versterken en de bewustwording van het volk in conservatief-christelijk anti-modernistisch vaarwater konden leiden. Het was - als we de ruime tijdsmaat van een halve eeuw hanteren - een voorlopige overwinning op het modernisme. De confessionelen zijn er echter in geslaagd, dankzij een systeem van ver doorgevoerd toezicht op alle niveaus, die voorlopigheid zeer lang te laten duren. Zelfs de oorlogskatastrofe bleek nog geen definitieve inbreuk, slechts een tijdelijke. De ervaringen met het moderne totalitarisme hebben tot een herwaardering van oude geloofswaarheden en christelijke beginselen geleid. De jaren vijftig vertonen het beeld van restauratieve tendenties en gedeeltelijk religieus herstel. Pas in het volgende decennium brak de modernisatie vanuit het economische en sociale gebied ook op het hele front door naar cultureel-geestelijk terrein.

Het interbellum doet zo denken aan het beeld van een rivier: een onderstroming van voortgaande geleidelijke modernisering - migratie naar de steden, industrialisatie, toenemende sociale mobiliteit, opkomst van nieuwe media, technische vernieuwingen, uitbouw van de bureaucratie - die botst op een bovenstroming, veroorzaakt door een wind van geestelijk behoud, ja herstel, die de golven in tegengestelde richting lijkt te blazen, en dus quasi laat stilstaan.

Waar het hier om gaat is dat het bestel van 1917 in het interbellum allerm minst als definitief of ideaal werd ervaren. In zijn oratie uit 1936 verwijst de socialist en staatsrechtsgeleerde G. van den Bergh naar de staatscommissie-Koolen en naar een Grondwetscommissie, die voor diepgaande hervormingen hebben gepleit. Van den Bergh concludeert daarbij: 'Er is niet één partij in ons land, die niet, wanneer zij over de vereiste meerderheid in de volksvertegenwoordiging zou beschikken, ingrijpende wijzigingen in de Grondwet zou aanbrengen.'¹⁰ Een opmerkelijke vaststelling!

In welke richting zouden die wijzigingen zijn gegaan? De ARP was meegegaan met de strijd voor algemeen individueel kiesrecht en een evenredig stelsel. Pragmatisme had daarbij de doorslag gegeven. Kuypers' idee van een organisch 'Huismanskiesrecht' in plaats van het verfoeilijke liberalistische, was gestrand in laatste instantie op een maatschappij, die al lang niet meer beantwoordde aan het pre-industriële patroon, waarop Huismanskiesrecht was gebaseerd. Binnen de deftige CHU-kringen viel adhesie wat min-

der gemakkelijk. Alle protestantse partijen, de twee grote zowel als de kleine rechts-orthodoxe splinterpartijen die in de jaren twintig het palet van de Staten Generaal kwamen verrijken, bleven echter de gedachte van de volkssouvereiniteit verwerpen en daarmee een essentiële legitimatie van de democratie.¹¹ Het organologische karakter van de samenleving diende in hun ogen dan ook beter in het staatsbestel tot zijn recht te komen. Het volk moest zijn vertegenwoordigers kiezen en ook controleren; het gezag zelf berustte hoog boven volk en overheid bij God. In feite was de overheid 'Hem' alleen verantwoording schuldig. Niet de wil van de natie, maar het Evangelie bleef maatstaf om het beleid te toetsen. Wel had de kiezer het recht om onafhankelijk van de overheid die toetsing te voltrekken, ja het was zijn plicht. De spanningsverhouding tussen regering en parlement werd, althans in theorie, daarmee getransformeerd tot een spanning niet tussen regeringsbeleid en wil van de natie, maar tussen verschillende interpretaties van de goddelijke wilsbeschikking. Binnen de protestantse gelederen heersten in het dagelijks leven vrij paternalistische verhoudingen. Men was gewend de leiders te volgen als aangewezen interpretatoren van Gods wil, als naar de politiek verhuisde dominees. De groei van Colijn naar een staatsman van nationale allure in de jaren dertig heeft dat nog versterkt. Het accent werd graag op 'orde' en 'gezag' gelegd als voorwaarde dat het bestel van 1917 kon blijven functioneren. Tekenend is een verkiezingsrede van Colijn uit het bewogen jaar 1933. Het parlement noemt hij een lichaam, dat het regeren in menig opzicht bemoeilijkt en hij zinspeelt op de kans dat de orde zou moeten worden gehandhaafd ten koste van de vrijheid. Woorden die hem een ovatie opleverden.¹²

49

De revolutionaire dreiging werd als een zeer levende dreiging gevoeld. Daarom nam men ook tegenover het fascisme van Mussolini een tweeslachtige houding aan. Bij de Spaanse tragedie was de opstelling eerst neutraal. De kans op een sociale omwenteling en een afglijden naar een 'rood' Spanje dreef de sympathieën tenslotte, zij het met voorbehoud, naar Franco's zijde, waarbij we moeten onderstrepen, dat de mannenbroeders het fascisme voor Nederland vierkant afwezen.¹³ Minder echter uit een principieel democratisme - dus vanuit een natuurrechtelijk mensbeeld en het streven naar politisering van de hele natie - dan wel omdat het tot staatsverafgoding leidde én omdat Nederland zo'n paardemiddel niet nodig had. In het protestantse volksdeel bestond immers een

specifieke verbondenheid met het nationale verleden. Er leefde hier een bewustzijn nog altijd de historische kern, de meest zuivere uitdrukking van het Nederlandse volk te wezen. De tot in den treure door voor- en tegenstanders aangehaalde 'God, Nederland en Oranje'-mythe vond hier haar trouwste aanhangers. Vanuit orthodox-protestantse visie dankte Nederland zijn legitimatie als onafhankelijke staat met een eigen biografie aan het gereformeerde volksdeel, dat de fakkel van het geloof in een wereld van afgodendom en zondigheid hooghield. Twee - oppervlakkig beschouwd - tegenstrijdige beginselen kenmerken de gereformeerde staatsopvatting: de staat mag de soevereiniteit in eigen kring niet aantasten, biedt dus slechts het raam, waarbinnen elk volksdeel zich vrij volgens de eigen beginselen moet kunnen ontplooiën (lees: bovenal het protestantse volksdeel als de zuiverste kern van de gehele natie). Het gezag van de staat op zijn eigen afgebakend domein mag echter niet worden verzwakt. De regering moet kunnen regeren. Overheid blijft overheid. Tussen beide stellingen bestaat bij nader toezien uiteraard een verband: *omdat* de staat de vrije ontplooiing voor elke groep moet garanderen en hierbij slechts een algemeen ordenende en beschermende taak heeft, mag men hem die beperkte taak niet nog eens bemoeilijken door hem te muilkorven via een bemoeizieke volksvertegenwoordiging, waar onder de gegeven omstandigheden zeer ongewenste onchristelijke krachten de boventoon zouden kunnen voeren.

Gezien de specifieke betekenis van Oranje in de gereformeerde staats- en geschiedvisie valt versterking van het staatsgezag zelfs toe te juichen al naar gelang hierbij weer meer ruimte komt voor het koningschap. Bij die traditionele afkeer van staatsbemoeienis speelde immers het feit een doorslaggevende rol, dat die 'staat' sedert de dagen van Groen van Prinsterer met de 'paganistische' liberale staat moest worden vereenzelvigd. De staat, die zich op zijn ware taak bezint en klankbord wordt van God's woord, zou alleen maar moeten worden versterkt. Een zekere tweeslachtigheid ten aanzien van de staatsmacht en dus ook de parlementaire democratie kan ondertussen niet worden ontkend. Dat geldt met name de taak van de staat op sociaal gebied, waar het zoals bekend tot uitgesproken tegenstellingen binnen het orthodox-protestantse kamp kwam. Er is hier een wonderlijke parallel met de grote oude antipode, het liberalisme, waar we diezelfde tweeslachtigheid en ten gevolge daarvan diezelfde tegenstellingen tegenkomen: de oud-liberale Thorbeckiaanse staat immers diende

eveneens slechts het raam voor het maatschappelijk leven te leveren en op sociaal, religieus en cultureel gebied paste hem verregaande onthouding. Al naar gelang door de maatschappelijke veranderingen de hegemonie van een homogene liberale elite, die in regering en parlement had gedomineerd, echter werd aangevreten, groeide ook bij deze oud-liberale richting de neiging om de staat op zijn beperkt terrein dan tenminste in het belang van recht en orde niet door een verregaande verdeling van het gezag en door een gedemocratiseerd parlement te ondermijnen. En evenals bij het orthodoxe protestantisme bleef de sociale taak van de staat een twistpunt. Van rechts-liberale zijde werd herhaaldelijk aangedrongen op een tegenwicht tegen de Tweede Kamer, nu die een directe 'volkskamer' was geworden en de filter via een beschaafde bovenlaag was weggevallen. Versterking van de Eerste Kamer als tegenwicht, of beknotting van de bevoegdheden van de hele Staten Generaal leek sommigen het remedie.¹⁴ Een Treub, eens voorman der radikalen, behoorde na 1918 met zijn Economische Bond tot de exponenten van een klassiek-liberale opstelling in economisch opzicht, hetgeen gepaard ging met zorg om de 'orde' in politiek opzicht en de wens om het uitvoerend gezag te versterken. De oude Van Houten betoonde zich met zijn eenmanspartij al evenzeer een criticus van het bestel, dat de democratie te ver had doorgevoerd.

51

De figuur van Colijn heeft er ongetwijfeld toe bij gedragen dat men zowel in protestantse als in rechts-liberale kring het hele netelige vraagstuk van de democratie theoretisch kon verdringen. Colijn propageerde de krachtige maar op economisch terrein terughoudende staat. En dat sloot aan bij de rechts-liberale opvattingen. Voor de gereformeerden betekende het weliswaar dat de traditie van Kuiper werd verlaten, die de staat een actieve sociale rol had toebedacht. Colijn kon gezien worden als een synthese tussen Thorbecke en Groen, de liberale en de orthodox-protestantse staat.¹⁵ En daar kon het protestantse volksdeel, volgzzaam opgevoed als het was, in meerderheid vrede bij hebben. Het parlement had zich na 1918 met al zijn partijen als een log lichaam ontpopt. Algemeen wordt er op gewezen dat het niet over voldoende deskundigen beschikte om de nieuwe taken van de staat adequaat te kunnen bijhouden en begeleiden. De machtsverhoudingen maakten in de depressiejaren de vorming van parlementaire kabinetten steeds moeilijker. Buitenparlementaire zakenkabinetten leken dan de enige uitweg. En dat versterkte het gevoel dat

het parlement een hinderlijk blok aan het been was en omzeild moest worden, wilde men efficiënt handelen.

Het orthodoxe protestantisme werd over het geheel gezien daarbij gekenmerkt door een defensieve instelling; innerlijk schommelend tussen de organologische Kuypertiaanse traditie en de pragmatische Colijnse aanvaarding van de egalitair-individualistische democratie, waarbij in elk geval een afglijden naar erger werd voorkomen. Die defensiehouding ging schuil achter een plechtstatige kultus van de nationale en protestantse traditie, het fiere bolwerk tegen modernistisch verderf. Maar het was ook geen toeval dat zowel uit de rechts-liberale als uit de sociaal-behoudende deftige CHU-kring de aperte dissidenten kwamen. In 'Het Vaderlands Verbond' en de 'Nationale Unie' werd het nieuwe bestel van 1917 heftig bekritiseerd.¹⁶ Valckenier Kips had al in 1908 'het faillissement van het parlementaire stelsel' uitgeroepen.¹⁷ Hij had voor een sterke regering gepleit, waarbij de koning weer zoals ten tijde van Willem I ministers zou benoemen en ontslaan. In 1916 had hij zich in een publikatie 'Der deutsche Staatsgedanke' een aanhanger betoond van een onbewimpeld etatisme: de staat bestaat boven en los van zijn burgers als onaantastbare grootheid *sui generis*.¹⁸ Een dogma van het oudere 19e-eeuwse liberalisme, dat tegenover de volkssouvereiniteitsleuze de leer van de rechtsstaat had vastgesteld.¹⁹

Het Vaderlands Verbond wilde in 1925 terugkeer naar het districtenstelsel. Dit was op zichzelf niet antidemocratisch. Er werd hierbij integendeel de vinger gelegd op één van de zwakke plekken van het evenredig kiesstelsel: het verlies van voeling tussen kiezer en gekozene. Gekombineerd met de aanbeveling om de persvrijheid en het recht van vereniging en vergadering te beperken krijgt dit punt echter een reactionaire kleur.

De Nationale Unie, waar we grotendeels dezelfde namen in terugvinden, stelde zich in haar programma iets gematigder op. Centraal bleek nu de gedachte om de oude antithese te begraven. Dat moest worden uitgelegd als een pleidooi om de gelederen onder de hogere standen, de politieke elites, te sluiten tegen de opdringende massa's. Evenals de staatsrechtsgeleerden Struycken en Krabbe wilde de Nationale Unie voorts een functionele decentralisatie, een vermindering van de macht van de partijbesturen, een nauwer contact kiezer-gekozene. En natuurlijk een versterking van de uitvoerende macht. Al met al weer die dubbeltendentie, die zowel bij de oud-liberale als bij de orthodox-protestantserich-

ting waarneembaar was: Versterking van het staatsgezag *binnen* zijn domein; vastlegging en beperking van dit domein om de souvereiniteit in eigen kring of het vrije spel der maatschappelijke krachten niet aan te tasten. Maar dat wél gekoppeld aan de wens om de hogere standen (zoals in de 19e-eeuw) over de hele breedte weer meer de leiding van de natie in handen te spelen. Het waren veelal eigenzinnige wat monomane heren (zoals Gerretson, Groeninx van Zoelen, ook Eigeman, om van de zwartgallige Bolland, die met afgrijzen een tijdperk van het ontketende grauw voor de deur zag staan, te zwijgen!). Toch twijfel ik er niet aan dat zij alleen ongeremd uitspraken, wat in bredere kring onder de bovenlaag leefde: het evenredige kiesstelsel en het algemeen kiesrecht hadden de politiek gedepersonaliseerd en parlement en partijen tot anonieme onaantrekkelijke instituties gemaakt, terwijl anderzijds de tot regeren of meeregeren geroepeneneveneens van de hen toekomstende invloed verstoken raakten door de opkomst van een stugge bureaucratie!²¹

53

Kwam er van ordeningsalternatieven in organologische zin in het protestantse kamp feitelijk niets terecht, bij de katholieken werden die herhaaldelijk naar voren gebracht. Al vóór de eerste wereldoorlog waren het subsidiariteitsbeginsel en de standenordering van de samenleving als hoekstenen van de katholieke staatsopvatting aanvaard. In het befaamde Paasmanifest van 1919 accepteerden de katholieke standsorganisaties een corporatistische orde op economisch terrein volgens de ideeën van Veraart. In de praktijk kwam hier weliswaar ook niet heel veel van terecht en over de oorzaken daarvan kan men twisten. Aan werkgeverszijde bestonden grote reserves gezien de instabiele situatie na de oorlog. En juist deze categorie was binnen de katholieke gemeenschap van toenemende betekenis geworden door de industrialisatie in het Zuiden. Bovendien kende de verzuildheid nu net op economisch gebied haar natuurlijke beperkingen door een onvermijdelijke nationale verstrengeling van industrie en bedrijfsleven. Werkgevers- en werknemersbelangen doorkruisten de religieuze of ideologische bindingen en maakten de corporatistische ordening van één zuil binnen een in hoofdzaak nog liberaal-individualistisch bestel vrij illusionair. Maar van belang is het streven en de aperte onvrede met dit bestel die hieruit sprak. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie bleef het hele interbellum door een belangrijk agendapunt. De grondwetswijzigingen van 1922 en 1938 schiepen

er de juridische basis voor. Veraart zelf bleef - het mag niet worden verzwegen - een overtuigd voorstander van de parlementaire democratie. Hij had een zuiver economisch, geen staatkundig corporatisme op het oog. Doch dit gold bepaald niet voor het hele katholieke kamp. Er is veel geschreven over de ambivalentie juist bij katholieken ten aanzien van het fascisme.²² De integralistische stroming kwam al heel dicht in de buurt van een fascistische staatsopbouw. Het episcopaat aarzelde tot 1936 alvorens zich duidelijk tegen het rechtse totalitarisme uit te spreken. Het Concordaat van 1929 heeft hier stellig op de achtergrond een rol gespeeld. Ook de Encycliek Quadragesimo Anno van 1931 gaf de organologische visie, die in een corporatistische ordening de enige juiste zag, een krachtige steun in de rug.

Onder jonge katholieke intellectuelen ('Roeping', 'De Gemeenschap') groeide een rebelse, driftige stemming: kritiek op het kapitalisme, de parlementaire democratie en de compromis-politiek van de voorzichtige RKSP-leiding waren schering en inslag. Een corporatistische staatsopbouw, zoals in Portugal of Oostenrijk vond veel sympathie en instemming. Dat de partij niet ongevoelig was voor deze tendenties bleek onder andere in 1936 uit de brochure van een commissie-Goseling 'Een onderzoek omtrent de wijziging van ons staatsbestel'.²³ Hierin werd de mogelijkheid van een corporatistische staat verkend. In dit verband mag natuurlijk de naam van C.P.M. Romme niet ontbreken, in de jaren '30 een rijzende ster binnen de leidende politieke kaste. Romme bepleitte versterking van het koningschap en staatkundig corporatisme. Hij veroordeelde de liberale staat en het economische liberalisme en stak zijn sympathieën voor een autoritaire ordening niet onder stoelen of banken.²⁴

Waar het orthodox-protestantse kamp vanuit een defensieve opstelling de liberale democratie als een acceptabele vorm beschouwde, heeft het katholieke kamp al met al dat bestel eveneens uiteindelijk getolereerd. Maar dan vanuit een offensief pragmatisme: als de vorm, waarin de emancipatie en de bevrijding van het katholieke volksdeel uit zijn minderheidsposities in politiek én economisch opzicht onder de gegeven omstandigheden het minst gevaar liep. Men hield echter corporatistische alternatieven, voortvloeiend uit de organologische maatschappijconceptie, permanent achter de hand.

De SDAP tenslotte aanvaardde het bestel eveneens vanuit een soort offensief pragmatisme. Maar uiteraard lag hieraan een aan

de katholieken geheel tegengestelde visie ten grondslag: als vorm waarin de emancipatie van de werkende klassen zich het best kon voltrekken en als voorbereiding voor een nieuwe socialistische maatschappij. Pas tijdens de crisis, na 1931, werd een zwenking zichtbaar, waarbij de marxistische leerstellingen, die in hun revisionistische en reformistische variant toch nog steeds kernstuk van de socialistische ideologie waren gebleven, naar de achtergrond verdwenen. Een pluralistische samenleving leek nu niet slechts als voorlopig, maar als een blijvend gegeven en ook als een blijvend goed te worden beschouwd.²⁵ Waarbij trouwens het partijbestuur duidelijk vooropliep en de nieuwe koers niet zonder moeite aan de achterban vermocht te verkopen. Tevens weer een aanwijzing dat ook in het socialistische kamp uiteindelijk een partij-elite de dienst uitmaakte. Het voetvolk kon wel morren maar kwam niet in opstand. Bij het veel besproken Plan van de Arbeid van de SDAP uit 1935 is gewezen op de invloed van corporatistische denkbeelden.²⁶ In een eerder rapport uit 1920 had de SDAP nog een orthodox pleidooi voor socialisatie van de belangrijkste industrietakken gehouden.²⁷ Doordat de socialisten nu in 1935 ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie steunden waren zij de katholieken op dit punt genaderd. De langdurige na-oorlogse samenwerking kondigde zich inderdaad al tijdens de depressie aan. Beide groeperingen stonden feitelijk zij aan zij in hun afwijzing van het liberaal-kapitalistische systeem en in hun pleidooi voor een actieve sociale staatstaak. Daarbij gingen de socialisten alleen veel verder dan de katholieken, die door hun corporatistische organologische denkbeelden en op grond van het subsidiariteitsbeginsel die sociale taak tevens tussen de staat en andere lichamen wilde verdelen. Bovendien had binnen het katholieke kamp een belangrijke categorie, de werkgevers, te sterke bindingen met het liberale kapitalisme om hier niet als rem te fungeren. Een politieke Rooms-Rode coalitie stuitte zoals bekend tot 1939 af op de oude diepgewortelde socialistenphobie onder de katholieke geleerden.

Het is zaak om een balans op te maken. Tegenover een directe aanslag op het bestel ten gunste van een fascistische of ondemocratische orde wierpen de grote partijen, die de verschillende zuilen en dus het veruit grootste deel van de bevolking vertegenwoordigden, zich onmiskenbaar op als verdediger van de bestaande parlementaire democratie; ze werden daarin bijgestaan door nog enkele kleine splinterpartijen. Vragen we door naar de beweegre-

denen, dan blijkt dat het minder gebeurde vanuit een geloof in de voortreffelijkheid van dit bestel van 1917 dan wel uit gebrek aan overeenstemming en duidelijkheid ten aanzien van de alternatieven en uit vrees dat de eigen positie en de mogelijkheden voor de gewenste ontplooiing van het eigen verzuilde volksdeel bij drastische veranderingen in het gedrang zouden kunnen komen. De confessionelen (en dat geldt ook voor de rechts-protestantse dwergpartijtjes) bleven in beginsel tegenstanders van de volkssoevereiniteitsleer en de rationeel-egalitaire filosofie, waarop de parlementaire democratie van 1917 berustte. De protestanten verschansten zich daarbij in een defensiehouding en lieten onder invloed van hun grote voorman Colijn hun organologische opvattingen voor wat ze waren zolang orde en gezag van de staat niet ernstig bedreigd werden. De katholieken bleven zoeken naar alternatieven in corporatistische geest. Daarbij liet een meer extreme richting de hele democratiegedachte varen, een andere stroming trachtte democratie en corporatisme te verbinden. Maar de nieuw verworven machtspositie van de RKSP als onmisbare partner bij het beleid en de wens om het succesvolle politieke emancipatieproces niet aan risico's bloot te stellen droegen bij tot de voorzichtig-pragmatische partijkoers, die het bestuur door een deel van de achterban, met name de intellectuele jongeren niet in dank werd afgenomen. De socialisten accepteerden weliswaar het bestel, vooral toen zij gaandeweg hun orthodoxe toekomstverwachting van een volledig socialistische maatschappij lieten varen. Wat niet wegneemt, dat juist zij de liberaal-kapitalistische basis ervan principieel verwierpen.

De links-liberale VDB was *in theorie* misschien nog de meest authentieke steunpilaar van een liberaal-kapitalistische democratie, die gaandeweg gedwongen was ook sociale en economische taken te vervullen. De rechts-liberalen hadden daar bepaald meer moeite mee. Ook hier was er door de bank aanvaarding vanuit een defensie-houding, sterker nog dan bij de orthodoxe protestanten. Want voor de rechts-liberalen was de democratie apert te ver doorgevoerd. Alleen een terugdraaien van de klok (versterking van het uitvoerend bewind, versterking van de Eerste Kamer, liefst verandering van het kiesstelsel in restauratieve zin) kon hun positie versterken. Maar afgezien alweer van een kleine extremistische vleugel begreep men dat zo'n poging onrealistisch was. Men berustte dus, het belang van orde en gezag beklemtonend. Doch toen die in de depressiejaren in gevaar leken te komen, bleek de

straat naar een meer autoritaire opstelling kort. Ook bij veel rechts-liberalen bestond aanvankelijk begrip voor het fascisme, het anti-rode bolwerk; ja, het Nederlandse fascisme kwam deels uit de rechts-liberale hoek voort. Het 'Verbond voor Nationaal Herstel', die partij van hogere bestuursambtenaren en Oud-Indisch gasten die veel gemeenschappelijks met de NSB had, kan zonder voorbehoud een vorm van rechts-liberaal restauratisme heten.

De werking van het hele bestel en dus het feit dat de anti-democratische aanvallen erop werden afgeslagen, kan tenslotte niet losgedacht worden van het gegeven dat de parlementaire democratie als regentendemocratie functioneerde.

57

Pas toen de bezetting een eind hieraan maakte, werd dit einde - afgezien van een kleine pro-Duitse minderheid - vol smart, teleurstelling, verdriet, woede, radeloosheid ondergaan. Doch die emoties golden het verlies van vrijheid en nationale onafhankelijkheid of de militaire vernedering, minder het verlies van het parlementarisme op zichzelf. Dit blijkt uit de wijd verbreide overtuiging dat het vooroorlogse bestel een grondige revisie behoeftte en zó zeker niet na de bevrijding terug moest keren. De illusies, die sommigen ten aanzien van Hitler's 'Nieuwe Orde' aanvankelijk koesterden, zoals veel aanhangers van de Nederlandse Unie, hingen samen met dit onbehagen over de wijze waarop de parlementaire democratie had gefunctioneerd.²⁸ In de vernieuwingsplannen die in de latere bezettingstijd werden uitgedokterd was het herstel van een vrije democratische samenleving een vanzelfsprekendheid. Het nazibewind had iedereen duidelijk gemaakt wat het verlies van die vrijheden betekende. Toch is opmerkelijk dat ook temidden van al die blauwdrukken sommigen bovenal het accent legden op gezagsherstel en orde.²⁹ De angst voor een ruk naar links, voor het communisme, dat in het verzet zo'n grote rol speelde, was daar niet vreemd aan. Een deel van de naoorlogse teleurstelling in de loop van de jaren vijftig en de kentering in de latere jaren zestig hingen nog samen met de constatering, dat die revisie van het vooroorlogse stelsel niet echt was gelukt.

De partijen - en ik denk dan uiteraard aan de grote partijen, die de dienst uitmaakten - beschouwden het bestel van 1917 dus in wezen als voorlopig. Als een bestel, dat het eigen volksdeel óf de ruimte liet om zijn positie te versterken, óf dat het beschermde tegen een gevreesde verzwakking. Bovendien waren de diverse partij-elites er praktisch mee vergroeid geraakt, in weerwil van

theoretisch voorbehoud. De wet van de traagheid bleek hier veruit de sterkste wet. Maar juist daarom probeerde die onvrede zich buiten de politieke partijen om een weg te banen. Het verlangen naar 'doorbraak' door de verzuilde kaders, naar een 'nationale gemeenschap' en 'nationale vernieuwing', uitte zich in tal van kleinere semi-politieke of onpolitieke, culturele activiteiten en bewegingen. Die bewegingen kan men ordenen volgens verschillende criteria. Het rechts-links-criterium, of het criterium democratisch-antidemocratisch blijken daarbij nog het minst bruikbaar. Eerder kan men een onderscheid maken tussen de nationaal-integralistische en de regionaal-volkse richtingen, of tussen de sterker emancipatorisch en meer elitair-paternalistisch georiënteerde. Nationaal-integralistisch waren dan bijvoorbeeld de Volkshogeschool-beweging van Bakkeveën, de Woudschotencongressen, de Volkseenheidsconferenties van studenten of de Jong Nederlandse Gemeenschap van J.J. Schokking en 'Het Gemenebest'. Waarbij met name de Volkshogeschool-beweging uitgesproken emancipatorische idealen koesterde, terwijl de Groninger en Nederlandse Gemeenschap evenals het Gemenebest bij dat eenheids- en doorbraakstreven de elites een wezenlijke taak toedachten. Maar een verandering van de gang van zaken wilden ze allemaal.³⁰ Datzelfde kan gezegd worden van het in de jaren dertig zich roerende volkse regionalisme: in Friesland, Brabant, het zuiden in 't algemeen, in aansluiting hier veelal op het Vlaamse nationalisme. Brabantia Nostra, Zwart Front, Verdinaso zijn uitingen hiervan, hoe verschillend ook in enkele opzichten ten aanzien van doelstellingen en middelen. Emancipatie van het gewest, cultus van het eigene tegenover het Hollandse politieke en culturele circuit dat de dienst uitmaakte, ging hierbij hand in hand met anti-modernisme, afkeer van heel het bureaucratische partijgedoe, van staatscentralisme en parlementair spel. Deze anti-centralistische reacties waren m.i. eveneens mede veroorzaakt door de evenredige vertegenwoordiging, waardoor de parlamentsleden niet meer als spreekbuizen van regionale of lokale belangen konden worden beschouwd. Juist deze mengeling van aversies en idealen bemoeilijkt de toepassing van begrippen als 'rechts' en 'links' en soms zelfs van 'democratisch' en 'antidemocratisch'.

Onvrede met het bestel bij grotendeels intellectuele minderheden die een verbetering zochten óf in terugkeer naar uiteraard geïdealiseerde organische verhoudingen van vroeger, óf in voortgaande emancipatie van de lagere strata óf in een mengsel van allebei!

Theoretische reserves ten aanzien van het bestel ook bij de partij- en zelf en de leidende groepen; gecombineerd dan weliswaar met een aanvaarding uit pragmatisch oogpunt en bij ontstentenis van een consensus over de alternatieven! Waarbij de bezorgdheid om gevestigde of zojuist verworven posities in de samenleving op het spel te zetten stellig mee heeft gespeeld. Het was dus die pragmatische aanvaarding van de leidende politieke strata, die borg stond voor een betrekkelijke stabiliteit. Dat verwijst vanzelf naar de derde factor: een nog lang niet voltooide emancipatie en politisering van de brede lagen van de bevolking. Als vierde factor mag niet worden vergeten Nederlands neutraliteit, waardoor men zich nog altijd enigszins aan het internationale gebeuren kon onttrekken of meende dit te kunnen. In elk geval konden de tradities in deze beschermde windstille hoek onverzwakt doorwerken, in tegenstelling tot elders.

59

De slotsom moet dan luiden dat de parlementaire democratie zich kon handhaven *omdat* politisering en mobiliteit nog niet zo ver waren verwezenlijkt als dat volgens naoorlogse maatstaven van democratie had behoord. De politieke volgzaamheid en gezagsgetrouwheid, die in die naoorlogse geschiedschrijving, zeker vanaf de jaren zestig, veelal als teken van zwakte is gebrandmerkt of als teken van een gebrekkige verwezenlijking van de democratische verhoudingen, blijkt dan een garantie te zijn geweest voor hun behoud. Die vaststelling mag echter niet verabsoluteerd worden. Zij geldt voor het interbellaire Nederland. Anderzijds kan ze ook niet als volstrekt irrelevant voor de huidige ontwikkelingen worden afgedaan. Zij maakt het basisprobleem van de democratie-gedachte zichtbaar: de spanning tussen egalitair-individualistisch mensbeeld en de onontkoombare binding van het individu aan maatschappelijke collectiviteiten, die, om zijn rechten zo veel mogelijk te bewaren, die rechten tevens weer inperken. Een spanning die nog wordt verhoogd door de permanente beweging binnen de samenleving, waarbij nieuwe collectiviteiten opkomen, die om nieuwe instrumenten vragen om hun belangen en idealen politiek te vertalen. Dat laatste weer in verband met de al even fundamentele problematiek van het majoriteitsbeginsel. Slechts een rechtsstaat kan de belangen van de minderheid beschermen, maar die rechtsstaat moet worden gedragen door de morele consensus ook van de meerderheid; onder omstandigheden tegen haar eigen belangen en idealen in.

Noten

1. Met name van politicologische zijde heeft die theorie versterking ondervonden. Vergelijk H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, (Assen, 1974); H. Daalder, 'Political Elites and Democratization in the Netherlands', in: R. Dahl (ed.), *Political opposition in Western Democracies*, (New Haven, 1966); A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, (Amsterdam, 1968). Ook J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse Politiek*, (Alphen aan den Rijn, 1975²).
2. A.A. de Jonge, *Crisis en Critiek der Democratie*, (Assen, 1968).
3. J.L. Talmon, *The origins of totalitarian democracy*, (London, 1952).
4. Vergelijk W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke*, (Arnhem, 1935); J.C. Boogman, 'Uitdaging en antwoord', in *BMGN*, deel 87 (1972), 354-374.
5. J. Biemond, *De grondslag der volksvertegenwoordiging: individualistisch of organisch?*, diss. Leiden, (Assen, 1922); E.H. Kossmann, 'De groei der antirevolutionaire partij', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel XI, 19. Ook J. van Weringh, *Het maatschappijbeeld van Abraham Kuiper*, (Assen, 1967), in weerwil van een eenzijdig-negativistische benadering.
6. Zeer duidelijk voor een beknutting van het parlement: F.C. Gerretson, *Koninklijk Kabinet of Dictatuur?* (open brief aan H. Colijn, 1933); M.R.J. Brinkgreve, 'De Gilden- en Standenstaat der Toekomst', in: *Haagsch Maandblad* (1935), 10 e.v.; A. Plate, *Herziening der democratie of fascisme?*, Arnhem, 1933).
7. Deze kwestie veroorzaakte onder meer de scheuring binnen het liberalisme in de vorige eeuw en bleef sedertdien het kardinale geschilpunt tussen oud-liberalen (Vrijheidsbond), links-liberalen (VDB) en socialisten.
8. Zie G.A. Kooy, *Het échec van een 'volkse' beweging. Nazificatie en denazificatie in Nederland 1931-1945*, (Assen, 1964). S.Y.A. Vellenga, *Katholiek Zuid-Limburg en het fascisme*, (Assen, 1975); en H.W. von der Dunk en S. Temming (red.), *In de schaduw van de depressie*, (Alphen aan den Rijn, 1982).
9. I. Schöffer, 'De Nederlandse confessionele partijen 1918-1939', in: C.B. Wels et al. (red.), *Vaderlands Verleden in Veelvoud*, (Den Haag, 1980), deel II, 209-229.
10. G. van den Bergh, 'De democratische staat en de niet-democratische partijen' in: *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, (Alphen aan den Rijn, 1949), deel I, 4.
11. Zie onder andere diverse partijprogramma's, te vinden in J.A. Jungman en F.K. van Itersson (red.), *Parlement en Kiezer*, (Den Haag, z.j.).
12. Voor een beknopte weergave van die rede: B. van Kaam, *Parade der Mannenbroeders. Fluitsen uit het Protestantse Leven in Nederland in de jaren 1918-1938*, (Wageningen, 1964), 200 e.v.
13. Dit blijkt uit een klein krantenonderzoek over Nederlandse reacties op de Spaanse burgeroorlog, waarbij onder andere *De Standaard* en *De Nederlander* zijn bekeken tijdens een werkcollege in Utrecht in 1982/83.
14. Vergelijk B. Wigtersma, *Parlementarisme of dictatuur?*, (Bussum, 1933); J. Frijling, *De onvermijdelijkheid eener autoritaire regering*, (Bussum, 1936).
15. Dat werd expliciet zo gesteld door J.A. Eigeman, *Colijn, de verbinding tussen Thorbecke en Groen* (Rotterdam, 1935). Zie ook H.W. von der Dunk, 'Conservatisme in vooroorlogs Nederland', in: *BGMN*, deel 90 (1975), 15-37.
16. Zie ook De Jonge, *op. cit.*, 89 e.v. en 94 e.v.
17. J.H. Valckenier Kips, 'Het faillissement van het parlementaire stelsel', in: *De*

- Tijdspiegel*, (1908), 241 e.v.; Van dezelfde auteur *Staat en individu*, (Utrecht, 1909).
18. J.H. Valckenier Kips, *Der Deutsche Staatsgedanke*, (Leipzig, 1916).
19. Vergelijk W. van der Vlugt, *De Rechtsstaat volgens de leer van Rudolf Gneist*, (Haarlem, 1879), diss. Leiden.
20. E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940*, (Amsterdam, 1976), 456. Ook J.A. Veraart, 'De standsorganisatie en de politieke organisatie', in: *Opstellen over politiek*, (Amersfoort, z.j.), 141 e.v.
21. Een voorbeeld is te vinden bij P. Geyl, toch een uitgesproken bestrijder van alle totalitarisme. Op 9 november 1932 schreef hij aan Gerretson '... Ik verzeker je dat ik de laatste jaren ook niet doorleefd heb zonder mijn denkbeelden over democratie en parlementarisme te voelen wegbrokkelen. De kritiek die daarop in je Nat. Unie geïnteresserd wordt, is telkens uitermate raak en het doet me deugd ze te lezen. Gezag - waarachtig, ik zou het minder over de mystieke grondslag ervan hebben, maar ik begin er ook om te zuchten.' *Briefwisseling Gerretson-Geyl*, (Baarn, 1980), deel II, 283.
22. Zie L.M.H. Joosten, *Katholieken en fascisme in Nederland*, (Hilversum, 1964). Verder De Jonge, *op. cit.*, 66 e.v. en 108 e.v. Ook Vellenga, *op. cit.*, Aardige gegevens ook bij W. Zaal, *De Herstellers: lotgevallen van de Nederlandse fascist en van Lutkes Aristo*, (Utrecht, 1969).
23. *Een onderzoek omtrent de wijziging van ons staatsbestel*, (brochure RK-Staatspartij, 1936).
24. C.P.M. Romme, *De corporatiën in den staat*, (oratie Tilburg, 1935); van dezelfde auteur *Een erfelijk nationaal koningschap*, (Amsterdam, 1937). Zie ook De Jonge, *op. cit.*, 305 e.v.
25. Vergelijk H.F. Cohen, *Om de vernieuwing van het socialisme. De politieke oriëntatie van de Nederlandse sociaal-democratie*, (Leiden, 1974). Zie ook de publicatie van de SDAP, *Nieuwe Organen*, (Amsterdam, 1931).
26. Hiervoor R. Abma, 'Het Plan van de Arbeid en de SDAP', in: *Vaderlands Verleden in Veelvoud*, deel II, 277-310. Ook G. Nederhorst, 'Het Plan van de Arbeid', in: J. Bank et al. (red.), *Het eerste Jaarboek van het democratisch socialisme*, (Amsterdam, 1979), 109 e.v., evenals H. Verwey-Jonker, 'De ideologie van de SDAP', in: J. Bank en S. Temming (red.), *Van brede visie tot smalle marge*, (Alphen aan den Rijn, 1981). Ook H. Verwey-Jonker, 'Kanttekeningen bij het Plan-de Man', in: *De Socialistische Gids*, XIX (1934), 382 e.v.
27. *Het socialisatievraagstuk. Rapport uitgebracht door de commissie aangewezen door de SDAP*, (Amsterdam, 1920).
28. Vergelijk L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel IV-2, (Den Haag, 1972), 497 e.v. en de reactie hierop van P.J. Bouman, 'De sfinx die historische waarheid heet', in: *Wending*, maart 1972, 22 e.v.
29. Zie bijvoorbeeld E. Brongersma, *Overheid en bedrijfsleven. Eenige beschouwingen over het voorontwerp van de wet op bedrijfsschappen.*, (utrecht, 1946); of J.G. de Beus (pseudoniem Boisot), *De wedergeboorte van het Koninkrijk*, (Londen, 1943). Algemeen: M. de Keizer, *De gijzelaars van Sint Michielsgestel*, (Alphen aan den Rijn, 1979).
30. Veel interessante gegevens heb ik te danken aan een Utrechtse doctoraal-scriptie van Chr. Ruppert, *Een vergeten hoofdstuk: het volkseenheidsstreven in de jaren '30, een vernieuwingsbeweging*, (1979). Opmerkelijk voor het zoeken naar nieuwe wegen tussen een democratisch socialisme en een nieuwe anti-parlementaire orde is P.J. Bouman, *Het socialisme op de tweesprong*, (Zutphen, 1933).

Van maatschappij-beschouwing naar beleidsnota

J. Bank

- 62 'Partijen als leveranciers van beleidsopties' droeg het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen mij op te beschrijven en te analyseren. Ik neem de vrijheid om deze aan het midden- en kleinbedrijf ontleende terminologie aldus te vertalen of te interpreteren: Hoe hebben politieke partijen in Nederland in de (eerste) eeuw van hun bestaan de inrichting van het staatsbestuur beïnvloed met hun beginselen en ideeën? Welke is de aard van hun beïnvloeding? Binnen de beperkingen van het prae-advies zal ik deze vraag globaal trachten te beantwoorden. Een eerste antwoord, namelijk het streven van partijen naar een zo groot en langdurig mogelijke verkiesbaarheid van vertegenwoordigers in het parlement, wordt hier overgeslagen. De politieke partij wordt hier niet in het licht geplaatst van haar functie als kiesvereniging, het prae-advies richt zich op de wijze van ideële beïnvloeding. De historische leidraad daarin is de geschiedenis van de sociaal-democratie; het arbitraire van deze keuze hoop ik te kunnen reduceren door de overtuigingskracht van de veronderstelling, dat een partij, die in haar aanvang de staat slechts omhelsde om haar te overwinnen en geleidelijk aan die staat is gaan beschouwen als het voertuig van maatschappelijke hervormingen om haar tenslotte te verdedigen als een waarborg van het behoud van uit het reformisme geboren resultaten, het scherpste bewijs kan leveren van de geschiedenis van de relatie van partij tot overheid in de categorie van 'beleidsopties'. Die ontwikkeling is hier de kern waaraan die van andere, oudere zowel als jongere partijen zullen worden getoetst.

MAATSCHAPPIJ-BESCHOUWING

De Sociaal-Democratische Arbeiders Partij in Nederland van

1894 is niet alleen een initiatief geweest naar Duits voorbeeld, maar behield ook jarenlang de dubbelzinnigheid van de Duitse sociaal-democratie: de ambivalentie van een revolutionaire theorie en een revisionistische praktijk. Deze tweezijdigheid was schriftelijk vastgelegd in het *Erfurter Programm* (1891), waarvan het theoretische gedeelte was geschreven door Karl Kautsky en het praktisch-politieke door Eduard Bernstein. De reformistische voorstellen van de laatste waren bedoeld voor onmiddellijke toepassing en vormden op deze wijze een praktisch contrast met de uitspraken over de wetmatigheid van de ondergang van de kapitalistische maatschappij in het eerste gedeelte. In theorie was er eigenlijk geen gelegenheid voor zulke reformistische activiteiten in de periode die aan de ineenstorting van het kapitalisme voorafging. 'Aangezien deze immers niet door de strijd van de arbeidersbeweging, maar door de ontwikkeling van de maatschappij dichterbij werd gebracht, hing de dagelijkse politieke arbeid van de socialisten, theoretisch gezien, in de lucht.'¹ Deze dubbelzinnigheid is ook in Nederland door haar lange duur opvallend. De socialistische partij vertoont een hardnekkigheid in het verbaal handhaven van een revolutionair ethos - het Leidse beginselprogramma van de SDAP uit 1912 is een copy van het *Erfurter Programm* - terwijl in de dagelijkse strijd op de niet eens zo lange duur concrete resultaten konden worden bereikt. Dat gold bij voorbeeld voor de gemeentelijke politiek.

De strijd om het algemeen kiesrecht, waaraan de SDAP haar ontstaan in zekere zin te danken had, heeft haar niet van een revolutionaire theorie beroofd. In die zin weerspiegelen de verwezenlijking daarvan en Troelstra's revolutie-poging in hetzelfde jaar 1918 op passende wijze deze dubbelzinnigheid. Is het algemeen kiesrecht de eerste 'beleidsoptie' van de Nederlandse sociaal-democratie - al was de beweging voor dat doel van vroeger datum en van breder omvang dan de partij - de toepassing ervan bond haar meer dan welk ander beginsel ook aan de staat. Op het ogenblik, dat ze in een electoraal volle omvang het parlement binnentrok, was de eerste voorwaarde voor een integratie in het staatsbestuur vervuld. De revolutionaire ervaring van november 1918 is in de partij nadien meer en meer als een negatieve gewaardeerd. Daarom mag men met enige kracht van historische bewijsvoering dat jaar beoordelen als een keerpunt in de geschiedenis van revolutionaire theorie en reformistische praktijk.

Het resultaat van die evaluatie is terug te vinden in de tekst en mo-

tivering van het nieuwe beginselprogramma in 1937 en in het vaste voornemen van de (illegale) SDAP-leiding om bij het einde van de Tweede Wereldoorlog geen herhaling toe te staan van het radicalisme van de Eerste. Op een paradoxale wijze heeft de november-revolutie ook de stoot gegeven tot de ontwikkeling van een praktisch reformisme. De commissie, die in 1920 een rapport opstelde over socialisatie, was voortgekomen uit de overweging van november 1918, dat men plannen moest hebben voor de 'morgen na de overwinning'.² Bij een snelle, zo niet revolutionaire wisseling van de machtsverhoudingen zouden de socialisten in staat moeten zijn de socialistische maatschappij concreet in te richten. Van het *Socialisatie-rapport* (1920) naar het *Plan van de Arbeid* (1935) vermeerderd zich het fonds aan concrete voorstellen. Op den duur accepteerde men ook een geleidelijkheid, die de verwezenlijking van het socialisme naar een verderweg gelegen toekomst plaatste; de 'morgen na de overwinning' werd een 'wenkend perspectief'.

Het *Plan van de Arbeid* moge op deze weg geteld worden onder de mijlpalen. Het was in zijn conceptie een poging om de economische stagnatie te doorbreken alvorens een wijziging van de economische structuur te bewerkstelligen. Was eenmaal de conjunctuur herleefd, dan diende deze ervaring door structurele maatregelen te worden bestendigd. Ordening was in dit gedeelte het hoofdthema; het was een betrekkelijk nieuwe variant van de socialisatie der productiemiddelen. Uitvoering van het *Plan van de Arbeid* 'brengt nog geen socialisme' schreven de opstellers. 'Voor ons, sociaal-democraten, betekent een Plan van de Arbeid een stap op de weg naar socialisme. Voor vele niet-socialisten is het Plan op zichzelf begerenswaardig, omdat het de concretisering is van door hen vaak uitgesproken wensen.'³ Juist deze mengeling van crisisbestrijding en structuurverandering veroorzaakte in de partij van de opstellers de grootste tegenstand van de kant van socialistische theoretici zoals Sam de Wolff en J. van der Wijk.⁴ De keerzijde van die kritiek is de houding van de SDAP en het NVV; juist met het oog op werving onder 'niet-socialisten' werd in de campagne voor het Plan vanwege partij en vakcentrale alle nadruk gelegd op de stimulering van de conjunctuur.

De commissie, die in opdracht van SDAP en NVV het Plan van de Arbeid heeft uitgebracht, had de hulp kunnen inroepen van het zogeheten Wetenschappelijk Bureau onder directie van ir. H. Vos. Via deze instelling was men verzekerd van de assistentie van

de econoom dr. J. Tinbergen en van andere deskundigen. Door deze expertise kreeg het socialistisch document zijn karakter van beleidsstuk in de crisisbestrijding. Zijn verschijnen en de campagne daaromheen versterkten het beeld van een veranderde ideologie, waarin de staat niet langer uitdrukking is van de klasseheerschappij maar instrument in een economische herstelpolitiek. Planning en staat zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

MAATSCHAPPIJ-ANALYSE

65

De stadia waarbinnen de sociaal-democratie van een algemene en revolutionaire theorie tot de verbijzondering van 'beleidsopties' is geraakt, zijn voor wat betreft de ontwikkeling tot 1940 beschreven in een opstel van Hilda Verwey-Jonker voor een feestbundel voor de socialistische voorman Albarda. Het heeft door de kwaliteit van de betoogtrant en door de schaarse historische literatuur over de SDAP de roep gekregen van een klassiek essay. De auteur noemt de door haar beschreven geschiedenis een ontwikkeling van 'maatschappij-beschouwing' naar 'maatschappij-analyse'. Dat proces ziet zij voltrokken in een tijdsbestek van drie generaties. De eerste, de oprichters van de SDAP, was 'theoretisch onschokbaar'; zij dachten en handelden vanuit een collectieve maatschappij- en wereldbeschouwing. De tweede generatie bestempelt zij als 'de generatie van het pathos'. De vertegenwoordigers ervan zijn weliswaar nog steeds overtuigd van de zekerheid en de uitvoerbaarheid van de socialistische opvattingen, maar die zekerheid berust meer op traditie dan op een wetenschappelijk gefundeerde overtuiging of op een onverwoestbaar geloof in de toekomst van de cultuur. Hun socialisme, aldus Hilda Verwey-Jonker, is er meer een van belijdenis dan van geloof.

Van de derde generatie - haar tijdgenoten - zegt ze, dat zij de zekerheid van het socialisme kwijt is. 'Ze vindt een socialistische maatschappijvorm de meest verkieslijke: de redelijkste en de rechtvaardigste, maar ze ziet in de loop van de gebeurtenissen geen enkele waarborg, dat inderdaad die vorm nog eens verwezenlijkt worden zal.' Er bestaat onder hen een sterke behoefte aan wetenschappelijke inventarisatie en studie van wat er op een bepaald terrein aan socialistische opvattingen bestaat. Daarom zijn er nogal wat vooraanstaande SDAP-ers van deze generatie op dergelijke thema's gepromoveerd. 'De derde generatie oordeelt

‘voraussetzungslos’ en ze heeft een honger naar feiten. Tinbergen die compileert en systematiseert, maar in zijn conclusies uitermate voorzichtig is, mag hier als het meest uitgesproken type gelden.’⁵

66

Hilda Verwey-Jonker is tezeer opgegroeid in het wetenschappelijk socialisme om de teloorgang van een maatschappij-beschouwing in dit nieuwe wetenschappelijke socialisme positief te ontvangen. Aan het eind van haar opstel spreekt ze de hoop uit op een herrijzenis van de theorie, die de logische samenhang van het marxisme zou paren aan de lenigheid en strijdbaarheid, die door zovele critici van Marx zijn bepleit. In het decennium na haar geschrift is inderdaad een theorie dominant geworden, maar dan toch een, die meer met ‘ethos’ kan worden aangeduid dan met rationele maatschappij-beschouwing: het personalistisch socialisme. Er is een opvallend verschil waar te nemen tussen het hooggestemde idealisme, waarmee de heroprichters van de socialistische partij uit de oorlog kwamen, en het concrete reformisme, dat de sociaal-democratische ministers op de ‘morgen na de overwinning’ trachtten te verwezenlijken; ouderdomsvoorziening, inkomensnivellering via belastingpolitiek en planeconomie.

De na-oorlogse Partij van de Arbeid was een voortzetting van het reformisme, waarvan de basis in de jaren '30 was gelegd. Om een ander beeld te gebruiken, men oogstte wat in dat decennium was gezaaid. De SDAP verbreedde zich in een fusie met andere partijen en groeperingen tot de PvdA. De winst daarvan was niet direct een electorale doorbraak, maar wel nieuwe recruiteringsvelden voor het partijkader. De nieuwe partij trok vooral ook leden aan uit een generatie van jongeren, die in de ervaring van de oorlog en dikwijls ook van het verzet de consequentie trokken van een socialistische partijkeuze. In een recente studie over de maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden wordt dat ook voor de parlementariërs geconstateerd. Bevestigd wordt, dat de sociaal-democratie sinds 1946 op het punt van de sociale achtergrond van haar parlementaire vertegenwoordigers meer overeenkomst is gaan vertonen met andere partijen.⁶

Leidde de afloop van de Eerste Wereldoorlog tot een sociaal-democratische revolutie-poging, de afloop van de Tweede bracht de socialisten voor een relatief lange periode vast in de regering. Van de eerste na-oorlogse coalitie (het kabinet Schermerhorn-Drees) werd veel verwacht. De SDAP had in tegenstelling tot 1939 sleu-

telposities in het kabinet, haar vertegenwoordigers zouden lang gekoesterde sociale desiderata verwezenlijken. Drees slaagde daar met zijn noodwet ouderdomsvoorziening beter in dan Vos met zijn orderingsdenkbeelden en taakstellende planeconomie. Deze confrontatie met de realiteit van de coalitie-politiek en de mogelijkheden van wetgeving was overigens niet een van de minste redenen voor de stemming onder katholieke politici ten gunste van een rood-rooms samengaan in de na-oorlogse jaren.

In 1951, nadat de PvdA vijf jaar als regeringspartij was opgetreden verscheen *De weg naar vrijheid*; een product van een partijcommissie, die aan het begin van het nieuwe decennium een schets had moeten ontwerpen van de economische en sociale politiek op langere termijn en van de consequenties van dat beleid voor het maatschappelijke en culturele leven. Dat laatste was een uitbreiding geworden van de oorspronkelijke opdracht van het partijcongres. Op die manier werd duidelijk, dat het nieuwe plan een grotere reikwijdte zou moeten krijgen dan het (sociaal-economische) *Plan van de Arbeid*. Reminiscenties waren er genoeg. De opstellers van *De weg naar vrijheid* vormden een 'plancommissie' onder leiding van ir. Vos; zijn vroegere plaats als hoofdredacteur van het *Plan van de Arbeid* werd nu ingenomen door de directeur van de Wiardi Beckman Stichting, drs. J.M. den Uyl.

Naar de traditie van het *Plan van de Arbeid* is het document van 1951 een 'totaalvisie'; een algehele aanpak van overheidsbeleid. Met drie wetten, een productiewet, een investeringswet en een kredietwet, zou de staat de instrumenten in handen worden gegeven om de productie in de marktsector te reguleren en de arbeidsverhoudingen te ordenen. 'Vrijheid', het einddoel van de aangegeven weg, was een hoedanigheid die mensen zich zouden verwerven door hervorming van het kapitalistische systeem. 'Naast de negatieve kant van de vrijheid: geen beletselen voor de eigen ontplooiing, werd vooral de positieve zijde benadrukt: het zich richten op zelfontplooiing en in evenwichtige mate op dienst aan de gemeenschap in opoffering en verantwoordelijkheid.' Tot de garanties daarvoor behoorde een democratisch staatsgezag. Dat gaf in 1951 het partijcongres aanleiding om uit te spreken, dat de westerse wereld zich ter handhaving van die democratische beginselen teweer moest stellen 'tegen de gevaren van halfslachtigheid, afzijdigheid en defaitisme, die de weerstandskracht van de vrije wereld ondermijnen'.⁷

Het plan, dat in *De weg naar vrijheid* werd geformuleerd, was het

laatste totaalomvattende beleidsstuk, dat de PvdA tot dusver heeft opgebracht. Voortaan zou het formuleren van een algehele 'beleidsoptie' worden overgedragen aan het wetenschappelijk bureau, sinds 1946 de Wiardi Beckman Stichting. Deze arbeidsverdeling in de sociaal-democratie was een stap temeer op de weg naar verwetenschappelijking en differentiatie van de 'beleidsopties', ook binnen socialistische kring. Zij was, kort gezegd, evenzeer de uitdrukking van de in de jaren '50 afnemende betekenis van de ideologie als van de opkomst van de sociale wetenschappen in de politieke arena.

68

BELEIDSNOTA

Een overzicht van werken, rapporten en notities van de Wiardi Beckman Stichting leert ons, dat dit bureau twee vruchtbare periodes kende: de jaren '50 en het begin van de jaren '60 alsmede de periode na 1970. Het eerst genoemde decennium (met een paar jaren '60 erbij) beslaat globaal genomen de arbeidstijd van de directeur Den Uyl en van zijn opvolger C. de Galan. Een van de hoofdthema's is de industrialisatie en sociaal-culturele ontwikkeling van Nederland, die als het ware regio voor regio wordt geanalyseerd. Socialisme staat in deze rapporten gelijk met industriële en maatschappelijke modernisering. Onder de publicaties vallen op die over *De uitdaging van het atoom*, een studie van 1958 over vreedzame toepassing van kernenergie in Nederland, en die over ruimtelijke ordening en verkeersbeleid, de onderwerpen van de grote urbanisatie in dit decennium. De agendering van studies van de WBS bevat ook leemtes: een ervan is het milieubeleid.⁸

In 1963 verschijnt het eerste rapport in wat een nieuwe reeks moet worden in de traditie van de totale plannen: de studie over *De besteding van de groei van het nationaal inkomen* in de serie *Om de kwaliteit van het bestaan*. Daarna kwamen achtereenvolgens publicaties over de ombudsman, over verbetering van het wonen, over luchtverontreiniging, over een structuurplan voor het basisonderwijs en over verkeersbeleid. In tegenstelling tot de vroegere Plannen mist deze reeks het karakter van een afgeronde maatschappij-analyse gevolgd door een als compleet ervaren beleidspakket. Een van de opstellers, C. de Galan, heeft achteraf het programma van *Om de kwaliteit van het bestaan* getypeerd om zijn sociaal-democratische kenmerken. Hij rekent daartoe onder an-

dere de zorg van de redactie om de kosten ervan bij de opstelling mede te betrekken. 'De rekening wordt er eerlijk bij gepresenteerd, niet alleen in de vorm van uitbreiding van de planning, maar ook van belastingvoorstellen om de collectieve sector te kunnen financieren'. Wetenschappelijke denkbeelden werden snel opgepakt en 'vertaald' in beleidskeuzen, aldus schrijft De Galan. 'In het bijzonder zijn in het geding de theorieën van Galbraith over de 'affluent society' en van Tinbergen over internationale en nationale welvaartsverdeling'.⁹

Deze laatste opmerking, de adaptatie van wetenschappelijke denkbeelden in socialistische kring, is de leidraad geweest in tal van publicaties, die de WBS na 1970 het licht zou doen zien. Aan het begin van die explosie staat het *Gelijkheidsproject*, een initiatief van de opvolger van De Galan als directeur van de WBS, drs. H. van Stiphout. Opnieuw leidt deze conceptie van een politiek-wetenschappelijk onderzoek met de intentie tot beleidsrelevante conclusies niet tot een afgeronde publicatie, maar tot een reeks van studies (twaalf in totaal) over het thema gelijkheid in een aantal beleidssectoren. Opvallend is het ontbreken van economische thema's in de eerste nummers van de serie. Daarin verschilt dit plan - of juister gezegd deze planning - van de voorgaande. Het is het klimaat van de jaren '60, dat in het Gelijkheidsproject wordt weerspiegeld: de lokale democratie, de democratisering van de welzijnssector en van het onderwijs alsmede vormen van inspraak in de ruimtelijke ordening komen aan de orde. Het enige economische thema is dat van arbeiderszelfbestuur, maar ook dat kan beschouwd worden als een punt op de agenda van de jaren '60. Na Cuba en voor Midden-Amerika vroeg even Joegoslavië de aandacht van de linkse intelligentsia.

69

Naarmate het heden dichterbij komt, nemen de publicaties van de WBS in aantal toe. De oude degelijkheid van de rapporten heeft plaats gemaakt voor de verscheidenheid van notities; de veelzijdige commissies die moesten rapporteren voor de ene auteur die vrijuit mag beweren. De Wiardi Beckman Stichting is in de ware zin van het woord een leverancier van 'beleidsopties' geworden en dat niet enkel in de periode van het eerste kabinet-Den Uyl. De versnelling van de druktechnieken is daar een oorzaak van. Het is ook bewust beleid van de toenmalige WBS-directeur, drs. W. Gortzak. Maar beide factoren staan slechts gelijk met het leveren van voertuigen voor de spreiding van de ideeën. Het geloof in de

mogelijkheden van beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen door de staat, dat allang niet meer het exclusieve bezit is van de sociaal-democratische partij, heeft deze publicatiedrift in de eerste plaats veroorzaakt.

De overheid is in de jaren '60 en '70 volgroeid met deskundigen van allerlei disciplines; het is een groei die eerder kwantitatieve effecten kent (een uitbreiding van het overheidsapparaat) dan kwalitatieve. De nieuwe ambtenaren, die de ministeries bevolken, ontmoeten met hun beleidsnota's geestverwanten in de wetenschappelijke bureau's van de partijen; ze ontmoeten er dikwijls ook zichzelf. De staat heeft haar behoefte aan verwetenschappelijking van het beleid gerealiseerd in nieuwe stafafdelingen op ministeries en in tal van adviesraden, culminerend in de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De politieke partijen volgen die behoefte op grote afstand in de schepping van arbeidsplaatsen voor stafmedewerkers van Tweede Kamerleden en in de voortaan gesubsidiëerde wetenschappelijke bureau's. Er valt een sterke onderlinge uitwisselbaarheid van ideeën en personen te constateren in deze twee circuits.

De professionalisering van het beleid heeft een partij als de PvdA ook op een andere wijze getroffen. De maatschappij-beschouwing van weleer of de maatschappij-analyse van later lijken definitief te zijn ingeruild voor een verscheidenheid aan notities en voorstellen tot beleidswijziging. De roep om een nieuw Plan van de Arbeid, die in de recente crisisperiode wordt gehoord, is door de verwetenschappelijking van de beleidsvorming gedoemd een nostalgisch verlangen te blijven. De crisisbestrijding, waarom nu bij herhaling wordt gevraagd, heeft een inflatie aan economische plannen ('banenplannen') veroorzaakt. Zelfs het in 1982 verschenen betoog van Paul Kalma, medewerker van de WBS, over *De illusie van de 'democratische staat'* bleek in deze ontwikkeling niet een werkelijk keerpunt. Kalma plaatst tamelijk fundamentele 'kanttekeningen' bij een vaste of vastgelopen sociaal-democratische voorkeur voor staatsinterventie als instrument van reformisme. Zijn nota stond juist door haar fundamentalistisch karakter sterk in de aandacht; de sterkte ervan werd niet in de laatste plaats gevoed door het feit, dat in de nieuwe crisistijd een socialist de vanzelfsprekendheid en reikwijdte van de staatsinterventie ter discussie stelde. Het is bovendien typerend, dat het in dezelfde publicatie opgenomen commentaar afkomstig blijkt van deskundigen; van twee hoogleraren en een hoofdmedewerker in respec-

tievelijk de bestuurskunde, politicologie en het administratieve recht, alsmede van een staatsraad.¹⁰

In dit betoog valt de nadruk op de geschiedenis van de ideeën en programma's van de sociaal-democratie. Zij behoort vergezeld te gaan van een geschiedschrijving van de recruitering van het kader van de sociaal-democratie, dat immers tot de verwetenschappelijking van de 'beleidsopties' heeft bijgedragen. Een aanwijzing hiertoe is te vinden in het eerder genoemde onderzoek naar de maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden. In zijn proefschrift constateert Van den Berg, dat aan het eind van de door hem bestudeerde periode (1970) de Tweede Kamer zich in haar samenstelling meer en meer door beroepspolitici gaat kenmerken. Hij bedoelt daarmee, dat de ontzuiling en de democratiseringsbeweging van de jaren '60 de traditie van een vertegenwoordiging van de georganiseerde samenleving, namelijk de verzuilde, heeft beëindigd en doorbroken. De rigide levensbeschouwelijke geslotenheid van het Nederland tussen 1918 en 1960 had in zijn parlement aanleiding gegeven tot een onevenredige kwantitatieve invloed van maatschappelijke organisaties ten koste van het vrije beroep, het ambacht en - ten dele - het bedrijfsleven. Door en na de ontzuiling zijn nieuwe recruiteringsmogelijkheden voor Kamerleden geschapen. Ze vult zich echter niet uit een breder aanbod maar uit het smallere van betrekkelijk bevoorrechte groepen; bevoorrecht 'naar milieu, naar opleiding en naar beroep', oftewel parlementariërs, 'die zich tesamen fulltime, los van maatschappelijke organisaties - en levensbeschouwingen onevenredig bedelend - terugtrekken op het Binnenhof en de Kamer maken tot wat zij nu, aan het begin der jaren tachtig is geworden: de werkplaats van beroepspolitici die hun politieke legitimiteit - bij gebrek aan maatschappelijke worteling - eenzijdig moeten ontleenen aan de effectiviteit waarmee zij problemen oplossen en compromissen sluiten.'¹¹

71

SLOTWOORD

Aan het slot van dit betoog is de specifieke geschiedenis van de sociaal-democratie en de aard van haar beleidsvoorstellen verlaten. Van processen van verwetenschappelijking en professionalisering hebben andere partijen gelijkelijk hun deel gekregen; zij ontvingen ook naar verhouding tot de grootte van hun Kamerfrac-

ties hun part van de staatssubsidie op wetenschappelijke bureau's. Hun voorgeschiedenis moge verschillend zijn, de huidige praktijk van de professionele beleidsvorming heeft het verschil in werkwijze tussen de politieke partijen verkleind.

Natuurlijk, de geschiedenis van de confessionele partijen kent een andere oorsprong. Een belichting van de christelijke partij als 'leverancier van beleidsopties' moet beginnen met de constatering, dat haar ontstaan begeleid werd door een samenzang over 'sovereiniteit in eigen kring' of door het subsidiariteitsbeginsel en dat derhalve de confessionele beïnvloeding van het staatsbestuur in de eerste plaats was een bescherming van de eigen levenssfeer van de kerken in de maatschappij en een streven naar een distribuerende overheid, die het particulier initiatief respecteerde en de overheids gelden rechtvaardig over de verschillende denominaties verdeelde. Maar ook hier heeft de ontzuiling toegeslagen. Het particulier initiatief is steeds meer van zijn kerkelijke oorsprong beroofd geraakt en derhalve sterker een voorwerp van overheidszorg geworden. De geschiedenis van het liberalisme kent analoge verschillen. Het lijkt er echter op, dat de professionalisering van de eerste en tweede macht gelijkelijk de politieke partijen heeft gemaakt tot over het algemeen gediplomeerde leveranciers van beleidsopties.

Stellingen

1.

Wanneer de vraag naar de positie van de politieke partij als 'leverancier van beleidsopties' wordt beantwoord met een specifieke studie van de sociaal-democratie, leidt dat tot een geschiedenis van maatschappij-beschouwing naar maatschappij-analyse naar beleidsnota. Anders gezegd: de verovering van de staatsmacht als middel tot maatschappelijke hervormingen heeft plaats gemaakt voor de wetenschap van de staatsinterventie.

2.

De sociaal-democratie is in dit opzicht deel van een groter proces van verwetenschappelijking en professionalisering van de politieke cultuur. Daaraan zijn ook andere politieke partijen onderhevig. De katholieke partij bijvoorbeeld - die het hoogtepunt van maatschappij-beschouwing eerst in de jaren '30 bereikte, toen

voor het eerst (en voor het laatst) een op neo-thomisme gebaseerd beginselprogramma werd geformuleerd - is evenzeer door deze professionalisering beïnvloed.

3.

Door deze verwetenschappelijking met haar bijverschijnselen als specialisatie en vulgarisatie is planning een van de weinige sectoren, die nog aan inflatie onderhevig zijn. Voor het ene Plan van de Arbeid verschijnen nu tientallen herstel- en banenplannen. De roep om een samenvattend concept is gedoemd een nostalgisch verlangen te blijven.

73

4.

Een studie van de verwetenschappelijking in de beleidsvorming bij overheid en politieke partijen dient samen te gaan met een studie naar de recrutering en professionalisering in beide instituties.

Noten

1. B. Tromp, 'Eduard Bernstein en het revisionisme'. Inleiding van de Nederlandse uitgave van E. Bernstein, *De voorwaarden tot het socialisme en de taak der sociaal-democraten*, (Amsterdam 1981), 14.
2. H. Verwey-Jonker in: *Ir. J.W. Albarda. Een kwart eeuw parlementaire werkzaamheid in dienst van de bevrijding der Nederlandse arbeidersklasse*, (Amsterdam 1938), 342.
3. *Het Plan van de Arbeid. Rapport van de commissie uit N.V.V. en S.D.A.P.*, (Amsterdam 1935), 18.
4. R. Abma, 'Het Plan van de Arbeid en de SDAP'. In: *Vaderlands Verleden in Veelvoud. Opstellen over de Nederlandse geschiedenis*. Deel 2, (Den Haag 1938), 308.
5. Hilda Verwey-Jonker in: *Albarda etc.*, 345-348.
6. J.Th.J. van den Berg, *De Toegang tot het Binnenhof: de maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden*, (Weesp 1983), 246.
7. Geciteerd in: A. Peper, J. Tinbergen, Th.J.A.M. van Lier, C. de Galan en H.A. van Stiphout, *Wetenschappelijk socialisme. Over de plannen van SDAP en PvdA*, (Amsterdam 1982), 54.
8. Een volledige bibliografie van publicaties van de Wiardi Beckman Stichting zal in 1984 verschijnen in het Vijfde Jaarboek voor het Democratisch Socialisme.
9. C. de Galan in: A. Peper etc., *Wetenschappelijk Socialisme*, 62.
10. P. Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'. Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip*, (Deventer 1982).
11. J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, 259.

Nederlandse politieke partijen en de buitenlandse politiek*

P.R. Baehr

- 74 In een groot aantal westers-democratische landen richt een belangrijk deel van de politieke discussie zich de laatste tijd in sterke mate op een onderwerp van buitenlandse politiek: het probleem van de stationering van nieuwe kernwapens in een aantal Westeuropese landen, waaronder Nederland. De vaak zeer emotionele debatten over dit onderwerp hebben opnieuw vragen opgeroepen over de grenzen en mogelijkheden van een democratische controle op het buitenlands beleid. In het onderstaande zullen die grenzen en mogelijkheden worden verkend voor zover het politieke partijen in Nederland betreft.

De volgende onderwerpen mogen voor een dergelijke verkenning relevant worden geacht en worden daarom in deze bijdrage behandeld:

1. de relatie van de buitenlands-politieke opstelling van partijen tot hun grondbeginselen;
2. de vereiste specifieke deskundigheid op het terrein van de buitenlandse politiek;
3. de rol van de buitenlandse politiek in de verkiezingen en de relatie van de politieke partijen tot het parlement;
4. de rol van de politieke partijen als communicatiemiddel tussen burgers en overheid;
5. uitspraken van politieke partijen op het terrein van de buitenlandse politiek.

Het geheel wordt afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen in de vorm van stellingen.

1. GRONDBEGINSELEN

Beginselen van politieke partijen zijn zelden toegesneden op de buitenlandse politiek. Meestal richten politieke partijen zich in

eerste instantie op de binnenlandse situatie, waarop zij bepaalde waarden en normen proberen toe te passen. Met dat oogmerk worden politieke partijen ook meestal opgericht. Het toepassen van de beginselen op de buitenlandse politieke situatie gebeurt meestal pas in tweede instantie. Een uitzondering op deze regel in Nederland wordt gevormd door de PSP, die uitdrukkelijk mede is opgericht ten einde doeleinden op het gebied van de buitenlandse politiek te verwezenlijken, met name het afwijzen van geweld als middel tot oplossing van politieke geschillen:

‘Wij weigeren daarom de militaire paraatheid als factor voor het verkrijgen van een juiste verhouding tussen de volkeren te aanvaarden en keren ons tegen elke bewapening en in het bijzonder tegen de bewapeningswedloop en militaire blokvorming’.¹

75

Andere partijen hebben het moeilijker met het bepalen van wat hun grondbeginselen nu precies betekenen voor de buitenlandse politiek. In de Duitse Bondsrepubliek heeft men nog onlangs kunnen zien hoe het standpunt van een belangrijke politieke partij, de SPD, op het punt van de plaatsing van de kernwapens een verandering van 180 graden heeft ondergaan.² Kennelijk gaven de socialistische beginselen, waarop de partij is gebaseerd, geen uitsluitel over de vraag of men voor of tegen plaatsing moest zijn.

Voor wat ons land betreft heeft Schaper erop gewezen dat in het eerste programma van de SDAP (1895) zelfs elke toespeling op de internationale politiek ontbrak; men bepleitte alleen de regeling van internationale geschillen langs scheidsrechtelijke weg: ‘In het algemeen werd de internationale politiek overgelaten aan speculaties over een vreedzame wereld na de zege van het socialisme’.³

Meer recentelijk is door de Partij van de Arbeid in 1972 een poging gedaan een algemene discussie op gang te brengen over de uitgangspunten, de doeleinden en middelen van een ‘eigen socialistische visie op de internationale politiek’.⁴ Daartoe werd een stuurgroep ingesteld, waarvan politieke kopstukken als Van der Stoep, Pronk en Ter Beek deel uitmaakten en die tot taak kreeg de discussie in de partij voor te bereiden en te begeleiden. Voor dat doel kwam een brochure tot stand die voor het grootste deel geschreven werd door het stuurgroeplid Rozemond. Deze brochure mondde uit in een aantal vragen die als leidraad moesten dienen voor de discussie binnen de partij.⁵ De brochure was een duidelijke poging om inhoud te geven aan een vaag begrip als ‘socialistische buitenlandse politiek’; het is echter zeer de vraag of

het verstandig, of zelfs mogelijk is over een dergelijk begrip overeenstemming te bereiken binnen een politieke partij. Hetzelfde geldt trouwens voor een 'christen-democratische' of een 'liberale buitenlandse politiek'. Men loopt immers het risico dat men of dermate vaag blijft ('gelijkheid', 'solidariteit', 'vrijheid', 'rechtvaardigheid') dat ook vele niet-socialisten zich in een dergelijk concept kunnen vinden, of dat bij het meer in detail gaan blijkt dat er velerlei interpretaties bestaan over de vraag wat een 'socialistische buitenlandse politiek' in de praktijk precies betekent. Een goed voorbeeld is - alweer - de veiligheidsproblematiek. De brochure zegt over dit onderwerp het volgende: 'Willen we over veiligheid praten dan staat voorop de vraag of we al dan geen gewetensbezwaren hebben tegen elk wapenbezit (om nog maar niet te spreken van eventueel gebruik)'. Onmiddellijk daarna wordt opgemerkt: 'In onze partij bestaat een stroming die elke gedachte aan politiek of militair gebruik van wapens afwijst'.⁶

Gegeven deze overwegingen lijkt het vrijwel uitgesloten dat een partij tot overeenstemming zou kunnen komen (bij unanimité? bij meerderheid van stemmen?) over de vraag wat 'socialistische buitenlandse politiek' nu precies zou betekenen voor het ten aanzien van de veiligheidsproblematiek in te nemen standpunt. Dat is trouwens ook wel gebleken. Binnen de partij bestonden tegen de brochure *Socialisme Nu! Internationaal* dermate grote bezwaren van allerlei aard, dat deze al vrij spoedig weer van de agenda werd afgevoerd. Het partijbestuur heeft nooit weer een poging gedaan een dergelijke principiële discussie op touw te zetten.

Het ontbreken van een relatie tussen beginsel en buitenlandse politiek ziet men ook geïllustreerd in het optreden van Nieuw Links in de Partij van de Arbeid in de jaren zestig. In hun geruchtmakende brochure *Tien Over Rood* omschreven de auteurs hun doelstelling als volgt:

'De politieke democratie in een socialistische maatschappij kan eerst dan werkelijkheid worden als het beginsel van de gelijkheid van alle burgers in volle consequentie wordt doorgevoerd en de besluitvorming zo doorzichtig mogelijk is. Dit betekent dat er voor de enkeling volop gelegenheid moet worden geschapen om aan de besluitvorming deel te nemen'.⁷

Eerder noemden zij tien kenmerkende punten van hun program waaronder niet minder dan drie op het terrein van de buitenlandse politiek:

1. De PvdA neemt niet deel aan de regering, tenzij vaststaat dat

de ontwikkelingshulp in 1970 2% van het nationale inkomen bedraagt.

5. Onvoorwaardelijke erkenning van de DDR en van de Vietcong is noodzakelijk. De PvdA dient het initiatief te nemen tot een Europese veiligheidsconferentie met de landen van het Warschaupact.

6. Nederland behoort uit de NAVO te treden wanneer Spanje lid van de NAVO wordt of wanneer Portugal bij herziening van het verdrag als lid wordt gehandhaafd.⁸

Het zijn alle drie interessante doeleinden van buitenlands beleid, maar vooral de laatste twee hebben betrekkelijk weinig te maken met de door Nieuw Links nagestreefde 'gelijkheid van alle burgers'.

Bij een 'beginselloze' politieke partij als D'66 waren de problemen om tot een gemeenschappelijk buitenlands beleid te komen niet veel kleiner dan bij de PvdA. Toen D'66 werd opgericht (in 1966) bespraken de oprichters de vraag wat hun uitgangspunt ('radicale democratisering van de gehele samenleving') voor consequenties had voor de buitenlandse politiek. Ze kwamen daar niet uit en kozen uiteindelijk voor een ander uitgangspunt voor de opstelling van het programma op het gebied van de buitenlandse politiek: vermindering van de spanningen in de wereld en intensivering van de internationale samenwerking. In het beleidsplan van D'66 dat in de winter van 1971 werd gepubliceerd, vindt men de volgende 'centrale principes' die de Nederlandse buitenlandse politiek dienen te beheersen:

- de erkenning van de fundamentele rechten van de mens;
- de intensivering van de internationale samenwerking;
- de realisering van een rechtvaardige welvaartsverdeling in de wereld.⁹

In het in 1977 gepubliceerde beleidsprogram van D'66 staat te lezen dat het nodig is één centrale conceptie te ontwikkelen die meer samenhang kan brengen in het buitenlands beleid: 'Deze conceptie moet gebaseerd zijn op de voortschrijdende Europese eenwording. Een progressief binnenlands beleid zoals D'66 zich dat voorstelt is niet mogelijk zonder de totstandkoming van een democratisch Europa'.¹⁰ Via deze laatste zin probeert men duidelijk een verbinding te leggen met de rest van het programma.

De gegeven voorbeelden laten zien dat de keus van een buitenlands politiek programma door een partij vaak nogal willekeurig is en betrekkelijk weinig te maken heeft met haar uitgangspunten.

Zoals gezegd, geldt deze stelling in meerdere of mindere mate voor vrijwel alle politieke partijen.

2. SPECIFIEKE DESKUNDIGHEID

78

Vaker dan op enig ander terrein van publiek beleid wordt ten aanzien van het buitenlands beleid de opvatting vernomen dat buitenlands beleid een specifieke deskundigheid zou behoeven en dat het daarom verstandig zou zijn de vorming van dat beleid zoveel mogelijk aan de ter zake deskundigen over te laten. Oud-ambassadeur Boon is een van diegenen die zich in zijn memoires tot tolk heeft gemaakt van deze opvatting:

‘Het is duidelijk dat zelfs de beste en meest diepgaande en brede voorlichting de massa niet in staat kan stellen om zich een verantwoord oordeel te vormen over belangrijke kwesties van buitenlands beleid die veelal zeer ingewikkeld zijn. Zelfs personen die zeker niet van behoudende opvattingen kunnen worden verdacht, achten dit onmogelijk. Zo zegt Rölting: ‘De grote massa is incompetent inzake de buitenlandse politiek en geeft blijk van onkunde, inconsistentie, emotionaliteit en irrationaliteit, die onverdragelijk is in vitale kwesties’.¹¹

Ook J.L. Heldring citeert Rölting in een betoog over de massa die te log, te traag en te weinig soepel zou zijn om een opbouwende politiek te voeren. Heldring meent op zijn beurt dat de openbare mening geneigd is tot primitieve identificaties: ‘Niet zo heel erg diep onder de oppervlakte is de massa nationalistisch en xenofob’.¹² Onlangs heeft de Rotterdamse socioloog Van Doorn zich in dit koor gevoegd in een bijdrage naar aanleiding van de vredesdemonstratie in Den Haag:

‘Mient Jan Faber heeft in zijn toespraak tot de menigte gesuggereerd dat 550.000 mensen toch wel méér ‘gelijk’ vertegenwoordigen dan de 81 kamerleden die de parlementaire meerderheid vormen.

Dat is natuurlijk niet uitgesloten. Maar de geschiedenis, krachtig ondersteund door de sociale psychologie, leert vooralsnog dat een grote massa weliswaar steeds een politiek signaal en vaak ook een uiting van maatschappelijke onrust is, maar zelden kan gelden als vertolking van een intelligent standpunt.’¹³

Terloops zij opgemerkt dat in deze discussie zelden duidelijk wordt over welke deskundigheid men precies zou moeten beschikken om wel in staat te zijn de vereiste oordelen te vellen - anders dan dat dat oordeel meer in overeenstemming met dat van de be-

treffende auteur zou moeten zijn. Belangrijker voor ons onderwerp is evenwel de constatering dat een soortgelijke discussie zich meer in het bijzonder ten aanzien van de politieke partijen afspeelt. Van Staden heeft erop gewezen dat, ondanks de schijn van het tegendeel, buitenlandse politiek binnen vrijwel alle Nederlandse politieke partijen nog steeds een aangelegenheid is van een beperkt aantal specialisten en hobbyisten.¹⁴ Nu behoren specialisten en hobbyisten niet per se tot één en dezelfde groep. Een van de veel gehoorde verwijten van de 'specialisten' is immers juist dat allerlei 'hobbyisten' zich met de buitenlandse politiek bezighouden. Van Benthem van den Bergh en Tromp hebben onlangs het in hun ogen ontbreken van een samenhangend veiligheidsprogramma van de PvdA aan de kaak gesteld.¹⁵ Zij tonen zich in dat artikel en in naar aanleiding van dat artikel verschenen interviews nogal bitter over de volgens hen onzakelijke en ondeskundige wijze waarop in hun ogen standpunten van de PvdA ten aanzien van veiligheidszaken tot stand komen:

Tromp: 'Zo'n congres is een bijeenkomst waar sprekers een minuut het woord kunnen voeren, zonder argumenten.'

Van Benthem van den Bergh: 'Het kader van de partij is niet in de hele vrede- en veiligheidsproblematiek geïnteresseerd, maar alleen in modieuze kwesties zoals in de kruisraketten.'¹⁶

Enige terughoudendheid alvorens men zijn politieke tegenstanders van 'ondeskundigheid' beschuldigt is echter wel op zijn plaats. Men kan Mient Jan Faber wellicht veel verwijten, maar niet dat hij niet zou weten waarover hij praat. Dat geldt ook voor andere tegenstanders van stationering van nieuwe kernwapens. Dat partijcongressen niet de bezonken oordelen vellen, die Van Benthem van den Bergh en Tromp graag zouden zien, mag men betreuren. Het is echter wel de vraag of van een partijcongres veel anders mag worden verwacht.¹⁷ Er zijn andere organen binnen de PvdA, die wél uitnodigen tot een zodanige bezonken oordeelsvorming. Het maandblad *Socialisme & Democratie* is daar een van en dat geeft daartoe ook ruimschoots gelegenheid.

Een andere zaak is dat buitenlandse politieke standpunten nogal eens gebruikt worden door oppositionele groeperingen om zich binnen een partij te profileren ofwel die partij zich te laten profileren ten opzichte van andere partijen. Tegen het eind van de jaren zestig was een van de duidelijkste aanwijzingen of iemand binnen de PvdA al dan niet tot Nieuw Links behoorde en naar vernieuwing van de partij streefde, zijn of haar steun aan de erkenning

van de DDR - een nogal marginaal aspect van het buitenlands beleid. Van Benthem van den Bergh en Tromp wijzen er terecht op dat defensie en buitenlandse politiek, beter dan andere beleidsterreinen, Nieuw Links en andere groeperingen die zich in de PvdA gingen manifesteren de gelegenheid bood om zich te profileren in het gevecht met het traditionele establishment van de partij.¹⁸ Zij volstaan met deze constatering en gaan niet nader in op de oorzaak van dit verschijnsel. Een voor de hand liggende veronderstelling is dat het innemen van standpunten op dit soort terreinen binnen een Nederlandse politieke partij - zeker zolang deze zich in de oppositie bevindt - betrekkelijk weinig consequenties heeft. Het leidt wel tot de gewenste irritatie bij de partijleiding, maar niet tot veel meer.

3. PARLEMENTAIRE VERKIEZINGEN

De Amsterdamse politicoloog Schmidt heeft in een bijdrage tot een symposium van het Instituut 'Clingendael' onlangs erop gewezen dat als mensen gevraagd worden politieke strijdpunten te noemen die hen bezighouden, zelden onderwerpen van buitenlandse politiek als eerste worden genoemd. Onderwerpen die hoog scoren zijn de werkloosheidsproblematiek en kwesties van 'law and order'.¹⁹

Tegen deze achtergrond had hem het enigszins elitaire karakter getroffen van de grote aandacht die in opinie-onderzoeken aan de kwestie van de plaatsing van de kernwapens wordt besteed. Zijn waarneming is in overeenstemming met de constatering dat onderwerpen van buitenlandse politiek meestal geen grote rol spelen in parlementaire verkiezingen. Of voor zover zij een rol spelen in de campagnes, lijken zij slechts een marginale betekenis te hebben in het kiesgedrag. Everts heeft dit onderzocht voor de Tweede Kamer-verkiezingen van 1981 en 1982 en komt tot de conclusie dat andere strijdpunten een veel belangrijker plaats innamen in de bepaling van het kiesgedrag dan enig onderwerp van buitenlandse politiek.²⁰ Voor zover er van enige invloed op het kiesgedrag sprake was, was dat nog meer bij de linkse partijen dan bij de overige politieke partijen; maar ook bij de linkse partijen - die in de campagne veel aandacht gaven aan de stationering van nieuwe kernwapens - was het effect slechts beperkt.

Stemmers op CDA en VVD bleken nogal eens een standpunt te

hebben ten aanzien van de stationering van kernwapens dat afweek van dat van de partij waarop zij hun stem hadden uitgebracht. Dat lijkt een duidelijke aanwijzing voor de conclusie dat deze stemmers hun keuze blijkbaar op andere overwegingen baseerden. Daarmee in overeenstemming is ook het door Everts vermelde feit dat vele kiezers onvoldoende op de hoogte waren van het door hun partij ten aanzien van het probleem van de kernwapens ingenomen standpunt. Ook Schmidt maakt er melding van dat slechts 105 van de 205 geënqueteerde aanhangers van de PvdA een juist beeld hadden van het standpunt terzake van de partij van hun keuze.²¹

81

Het ontbreken van kennis terzake is des te opmerkelijker, omdat het Interkerkelijk Vredesberaad tijdens de campagne van 1982 was overgegaan tot het - voor Nederland ongebruikelijke - uitbrengen van een soort stemadvies. In een brochure werden de standpunten van de politieke partijen ten aanzien van de kernwapens met elkaar vergeleken. Het belang van het deelnemen aan de verkiezingen, ten einde daarmee de stationering van nieuwe kernwapens te voorkomen, werd beklemtoond. De totstandkoming van een CDA-VVD coalitie zou stationering eerder naderbij brengen, aldus het IKV. Weliswaar werd geen stemadvies in strikte zin gegeven, maar de suggestie werd duidelijk gewekt in de brochure dat het verstandiger zou zijn op de PvdA of een van de kleine linkse partijen te stemmen als men tegen stationering van nieuwe kernwapens was.²² De brochure werd dan ook allerwege geïnterpreteerd als een stemadvies en wekte nogal wat beroering. Men zag het als een te vergaande inmenging in de verkiezingsstrijd. De kiezers, zo was een veel gehoorde opvatting, konden zelf wel hun stem bepalen; daar hadden zij het IKV niet voor nodig.

Gezien het voor de uitslag van de verkiezingen nogal marginale karakter van de kernwapenkwestie en andere onderwerpen van buitenlandse politiek, kan men zich afvragen of het initiatief van het IKV erg verstandig was. Het wekte in brede kring kritiek en het lijkt niet waarschijnlijk dat het veel mensen die niet van plan waren op linkse partijen te stemmen of die van plan waren in het geheel niet te gaan stemmen, tot andere gedachten zal hebben gebracht. Everts noemt het zogenaamde stemadvies dan ook een geval van 'preken voor eigen parochie'. Terecht wijst hij de suggestie van de hand dat de uitslag van de verkiezingen een soort referendum zou zijn geweest voor of tegen de kruisraketten.²³

Het feit dat kwesties van buitenlandse politiek voor de verkie-

zingsuitslag slechts een marginale rol spelen betekent nog niet hetzelfde voor het debat binnen de partijen zelf. Daar kunnen de emoties hoog oplopen en onder omstandigheden kan het zelfs tot scheuringen leiden. Na felle en zeer emotionele debatten sprak de Brits Labourparty zich in oktober 1983 uit voor een onvoorwaardelijke afschaffing van de nucleaire strijdkrachten van Groot-Brittannië. Oud-minister-president Jim Callaghan was daar fel tegen:

82

'You made a fundamental mistake. You believe that by going on marches and carrying resolutions, you could persuade the British people. You lost millions of votes.'²⁴

Of dat laatste waar is, zal de toekomst moeten leren; bovendien is het in het licht van de zojuist gegeven beschouwingen over de Nederlandse context op zijn minst onzeker dat een dergelijk stemmenverlies geheel zou zijn toe te schrijven aan het standpunt ten aanzien van de kernwapenkwestie. Wel heeft de kwestie een scherpe scheiding der geesten binnen de Labourparty teweeggebracht. Ook in ons land heeft de rakettenkwestie binnen bepaalde politieke partijen aanleiding gegeven tot scherpe debatten. Zo werd het in de verkiezingsstrijd van 1981 PvdA-leider Den Uyl door sommigen binnen zijn partij zeer kwalijk genomen dat hij niet bereid was het gehele IKV-programma voor zijn rekening te nemen. Unilaterale ontwapeningsstappen wees hij af en hij zei in het openbaar het lijsttrekkerschap niet te zullen aanvaarden als de PvdA het gehele IKV-programma zou overnemen. Hij werd beschuldigd van 'politieke chantage' en 'ongeoorloofde druk' op de partij, terwijl hij toch niets anders had gedaan dan van tevoren de voorwaarden te formuleren onder welke hij bereid zou zijn het lijsttrekkerschap te aanvaarden. Everts wijst erop dat bij Den Uyl toen twee overwegingen een rol speelden: de noodzaak een mogelijkheid open te houden van een coalitie met het CDA en de wens nog een zekere invloed en geloofwaardigheid bij de NAVO-partners te behouden.²⁵ De PvdA wees het IKV-voorstel tot onmiddellijke verwijdering van alle kernwapens van Nederlandse bodem van de hand.

Uiteindelijk bepalend voor het beleid zijn niet de door partijcongressen ingenomen standpunten, maar de gezichtspunten van de door die partijen naar parlement en/of regering gestuurde kandidaten. Jarenlang konden de partijcongressen van de PvdA de meest radicale uitspraken doen, met name ten aanzien van onderwerpen van buitenlandse politiek. Maar zolang het buitenlandse

beleid werd bepaald door gematigde partijgangers als Den Uyl, Van der Stoep en Vredeling, hadden die partijstandpunten niet zo erg veel effect. Het parlement is bij uitstek de instelling waar de politieke partijen uiting kunnen geven aan de door hen ingenomen standpunten. Weliswaar zijn kamerleden formeel volksvertegenwoordigers en vertegenwoordigen zij derhalve het gehele volk, zij zijn toch door hun partij kandidaat gesteld en mede dankzij een door hun partij gevoerde verkiezingscampagne verkozen. De regering behoeft parlementaire steun om haar beleid te kunnen uitvoeren. Beïnvloeding van het buitenlands (en ander) beleid loopt in belangrijke mate via het parlement. Men zou dan ook de in ander verband geponeerde stelling kunnen onderschrijven dat parlementaire steun een noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle beïnvloeding van het buitenlands beleid vanuit de politieke partijen. Tromp spreekt in dit verband van twee 'gescheiden circuits'. Terwijl de door de PvdA Tweede Kamerfractie vanaf 1968 uitgebrachte nota's over vrede en veiligheid in de partij niet zijn besproken - of niet vanuit de basis via partijkanalen op besluitvormingscongressen aangesloten - zijn ze in de Tweede Kamerfractie wel behandeld: 'Maar op congressen en in het partijbestuur is alleen maar een stemmenmachinerie aan het werk', merkt hij bitter op.²⁶

83

Geconcludeerd mag worden dat, om een inzicht te krijgen in de rol die politieke partijen spelen in de beïnvloeding van het buitenlands beleid, het niet voldoende is te kijken naar resoluties van partijcongressen of uitspraken tijdens verkiezingscampagnes. Veel belangrijker is wie de partij uiteindelijk aanwijst als haar zegslieden op het terrein van de buitenlandse politiek en de resultaten die dat oplevert in documenten als een regeerakkoord, een regeringsverklaring of een memorie van toelichting op het beleid.

4. COMMUNICATIEMIDDEL TUSSEN BURGER EN OVERHEID

Een van de functies van een politieke partij is uiting te geven aan wat onder de mensen leeft en op deze wijze een soort tussenschakel te vormen tussen burgers en overheid. Een van de traditionele manieren om wensen kenbaar te maken ten aanzien van het beleid is via het middel van de politieke partij. De partij vervult die functie op allerlei manieren: via partijraden en partijcongressen, maar ook op meer informele manier doordat partijfunctionarissen in

het informele circuit in contact treden met parlementsleden of ministers of staatssecretarissen om binnen de partij levende wensen of ideeën kenbaar te maken.

Van Staden heeft gesteld dat politieke partijen hun communicatiefunctie tussen burgers en overheid met betrekking tot het buitenlands beleid over het algemeen gebrekkig vervullen, al wijst hij de suggestie dat de kloof tussen partijstandpunten en voorkeuren van kiezers op het vlak van de buitenlandse politiek breder zou zijn dan op binnenlands terrein van de hand.²⁷ Ook Van Benthem van den Bergh en Tromp zijn van mening dat de partij - in hun geval is dat de PvdA - haar forumfunctie zeer slecht vervult; zij wijzen er bijvoorbeeld op dat de partijpers nagenoeg geen aandacht besteedt aan de wijze waarop de volksvertegenwoordigers van de PvdA het verkiezingsprogramma proberen te onderbouwen en gestalte te geven: 'Zo is er over *Defensienota 1979* in de partijpers geen woord terug te vinden. Zelfs in het partijbestuur bleef het stuk onbesproken'.²⁸

Is die constatering in zijn algemeenheid wel helemaal juist? Voor een deel is die forum- en communicatiefunctie overgenomen door groeperingen die zich specialiseren op onderdelen van het buitenlands beleid. Talloos zijn immers de organisaties en groepen die zich bezighouden met aspecten van het buitenlands beleid. Het betreft hier groepen van tijdelijke en betrekkelijk voorbijgaande aard, zoals het Comité Vrij Griekenland of het Comité Olympische Spelen en Mensenrechten; het betreft ook organisaties die zich weliswaar op een beperkt doel richten maar langzamerhand een bijna permanent karakter hebben gekregen. Te denken valt aan het Interkerkelijk Vredesberaad of Amnesty International, om slechts twee van de grootste en meest actieve te noemen. Niet vergeten mogen worden ook de vele landencomité's, die zich specialiseren op de situatie in een bepaald land. Enkele van de bekendste daarvan zijn het Comité Zuidelijk Afrika (Voorheen Angola Comité), het Indonesië Comité en het Nicaragua Comité. Als men zich zorgen maakt over de communicatie tussen burgers en overheid, kan men het met Van Staden toejuichen dat politieke partijen zich steeds meer zijn gaan openstellen voor de wensen van persie- en actiegroepen.²⁹ De toenmalige internationale secretaris van de PvdA, Harry van den Bergh, waarschuwde er in 1976 nog voor dat linkse partijen in de verhouding tot actiegroepen vaak te bang waren 'niet voor voldoende links' te worden aanzien. Hij meende dat politieke partijen ten opzichte van actie-

groepen meer functioneren als doorgeefluiken dan als intermediaire structuur met een eigen verantwoordelijkheid.³⁰ Blijkbaar vervullen die politieke partijen dus wel degelijk op dit terrein een communicatiefunctie, zij het dat zij het gevaar lopen de spreekbuis van actiegroepen te worden.

Een betrekkelijk nieuw verschijnsel is dat pressie- of actiegroepen een dermate belangrijke rol gaan spelen in de politieke discussie dat politieke partijen in het algemeen, en partijleiders in het bijzonder, proberen de resultaten van activiteiten van pressiegroepen naar zich toe te rekenen. Bepaald onthullend was in dit verband het enthousiasme waarmee politieke leiders reageerden op de vredesdemonstratie van 21 november 1981 te Amsterdam, toen eenmaal gebleken was dat die bijeenkomst een zeer grote opkomst had gehad.³¹

In bepaalde gevallen kunnen pressiegroepen zelfs de deelname van een belangrijke politieke partij aan een door hen georganiseerd evenement verhinderen, zoals bleek bij de vredesdemonstratie in Den Haag op 29 oktober 1983. Volgens een krantebericht verbood het 'Komitee Kruisraketten Nee' het optreden van een spreker namens het CDA:

'Volgens mevrouw Strikwerda zou er 'teveel commotie' ontstaan als te elfder ure een CDA-spreker toegelaten zou worden. Het CDA weigerde eerder namelijk aan de demonstratie deel te nemen. Dit omdat men ontevreden was over de manier waarop het IKV de leuzen voor de demonstratie uitlegde'.³²

Andere partijen, links van het midden, vervulden een opvallende rol tijdens de demonstratie. Via haar jongerenafdeling was het CDA uiteindelijk toch nog enigszins vertegenwoordigd.

Geconstateerd mag worden dat politieke partijen nog wel degelijk een communicatiefunctie op het terrein van de buitenlandse politiek vervullen, zij het dat dit meer dan voorheen gebeurt in samenwerking met actie- en pressiegroepen. Dat dit laatste consequenties kan hebben voor de coherentie van totale buitenlands-politieke opstelling van een politieke partij - Van Staden heeft daar eerder op gewezen - is evident.

5. UITSPRAKEN OP HET TERREIN VAN DE BUITENLANDSE POLITIEK

Een verschijnsel dat nog enige afzonderlijke aandacht verdient is het doen van uitspraken van politieke partijen of hun vertegen-

woordigers op het terrein van de buitenlandse politiek. Met name binnen de PvdA doet zich het verschijnsel nogal eens voor dat partijfunctionarissen in binnen- of buitenland uitspraken doen over internationale problemen. Nog vers in het geheugen van velen gegrift ligt de geruchtmakende persconferentie na een bezoek van een officiële PvdA-delegatie aan Oost-Berlijn in 1975, geleid door partijvoorzitster Ien van den Heuvel. De delegatieleden verklaarden dat partijleider Honecker en het Politbureau de muur tussen Oost- en West-Berlijn beschouwen 'als een normale grens, zoals die elders tussen West- en Oost-Europa bestaat'. 'Zij hebben de noodzaak ervan ook aangetoond.', aldus delegatielid Jan Nagel.³³ Dergelijke uitspraken geven aanleiding tot veel commotie.

Van Staden heeft gepleit voor terughoudendheid van partijen die zich rechtstreeks met wensen en ideeën tot andere regeringen wenden. Hij signaleert het gevaar dat daarmee de officiële uitvoerders van het beleid voor de voeten worden gelopen.³⁴ Dat is wel waar, maar helemaal te voorkomen valt het niet en bovendien is het de vraag of dat altijd zo erg is. Als een politieke partij een uitspraak doet over de wenselijkheid van het al dan niet stationeren van kruisraketten in Nederland of in West-Europa, doet zij daarmee tevens een uitspraak over het beleid van - in dit geval - de NAVO. Zij loopt daarmee tevens de officiële uitvoerders van het beleid voor de voeten, hetgeen die uitvoerders niet op prijs zullen stellen. Toch oefent die politieke partij met een dergelijke uitspraak een algemeen democratisch recht uit. Het 'zich rechtstreeks wenden' tot buitenlandse regeringen kan in dat buitenland wellicht misverstanden wekken; het zich indirect wenden tot buitenlandse regeringen is een fundamenteel democratisch recht waaraan mijns inziens niet mag worden getornd.

Een geval apart is nog het internationale contact tussen zusterpartijen. De Amsterdamse historicus Beunders heeft in een interessante bijdrage aan een voorstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De PvdA, de Horzel van de SPD*, aandacht besteed aan de relaties tussen de beide socialistische zusterpartijen in de na-oorlogse periode. Die relatie is in sterke mate gekenmerkt geweest door spanningen, vooral omdat van de zijde van de PvdA herhaaldelijk is getracht de SPD op het haars inziens juiste pad te brengen. Dat leidde tot een grote mate van irritatie. Beunders is niet zuinig met zijn kritiek op de PvdA:

'Het slechte contact was niet in de laatste plaats te wijten aan het schrikbarend gebrek aan eensgezindheid en consistentie in het beleid van de PvdA

ten opzichte van de SPD. Partijleden praatten voor hun beurt, probeerden via lekken voldongen feiten te creëren en het PB (Partijbestuur-PRB) blonk uit in een zig-zag-publiciteit die de partijraden en congressen uitnodigde zelf het heft in handen te nemen.³⁵

De beide hier genoemde verschijnselen - het zich rechtstreeks richten tot buitenlandse regeringen en het contact tussen zusterpartijen - lopen in elkaar over, als één of beide van die partijen deel uitmaken van de regering. Tegen de achtergrond van de roerige relatie met de SPD is het opmerkelijk dat de PvdA zich tot nu toe terughoudender heeft getoond in haar kritiek op de Franse socialisten. Dat is opmerkelijk omdat de Franse regering onder leiding van de socialist Mitterand een buitenlands beleid voert - met name op het terrein van de kernwapens - dat toch nauwelijks de goedkeuring van de Nederlandse socialisten zal kunnen wegdragen.³⁶

87

Het is opvallend hoeveel van de in dit artikel gehanteerde voorbeelden zijn ontleend aan de praktijk van de PvdA. Dat hoeft niet te betekenen dat de gereleveerde verschijnselen zich in andere Nederlandse politieke partijen niet zouden voordoen. In de PvdA plegen ze echter meer aan de oppervlakte en in de openbaarheid te komen. Op dit punt althans levert de PvdA meer 'voer voor politicologen' dan de andere politieke partijen. Dat leidt onvermijdelijk tot een zekere vertekening en een grotere nadruk op ontwikkelingen binnen die partij dan misschien helemaal fair is.

Stellingen

1.

Beginselen van politieke partijen zijn zelden toegesneden op de buitenlandse politiek. Pogingen om een 'socialistische' (of 'christen-democratische' of 'liberale') buitenlandse politiek te formuleren zijn tot mislukken gedoemd.

2.

Op het terrein van de buitenlandse politiek wordt het verwijt van gebrek aan deskundigheid meer dan op andere beleidsterreinen gebruikt ter bestrijding van politieke tegenstanders. Dit verschijnsel doet zich met name voor binnen linkse politieke partijen.

3.
Beter dan andere beleidsterreinen bieden buitenlandse politiek en defensie gelegenheid tot profilering van groepen binnen een partij. De consequenties van het innemen van dergelijke standpunten zijn vaak minder drastisch dan op binnenlands-politiek terrein.
4.
Hoewel onderwerpen van buitenlandse politiek tijdens parlementaire verkiezingen geen doorslaggevende rol spelen kunnen ze van cruciaal belang zijn voor de standpuntbepaling binnen de politieke partijen, met name die ter linkerzijde van het politieke spectrum en ook voor de samenwerking binnen de regering.
5.
Parlementaire steun is een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle beïnvloeding van het buitenlands beleid door politieke partijen.
6.
Politieke partijen vervullen nog wel degelijk een communicatiefunctie tussen burgers en overheid op het terrein van de buitenlandse politiek, maar meer dan voorheen in wisselwerking met actie- en pressiegroepen. Dat heeft consequenties voor de coherentie van de totale buitenlands-politieke opstelling van een partij.
7.
Terughoudendheid van politieke partijen in het rechtstreeks benaderen van buitenlandse regeringen moge gewenst zijn; het indirect benaderen via uitspraken over de buitenlandse politiek is een fundamenteel recht waaraan niet mag worden getornd.

Noten

* Ik dank de heren G. van Benthem van den Bergh, Ph.P. Everts, M. Krop, S. Rozemond en A. van Staden die een eerdere versie van dit stuk van commentaar hebben voorzien.

1. Zie L. van der Land, *Het Ontstaan van de Pacifistisch Socialistische Partij*, (Amsterdam, 1962), 27. Overigens hebben Van Benthem van den Bergh en Tromp gelijk als zij op de enigszins paradoxale opstelling van de PSP wijzen die immers het gewapend verzet van de zogeheten bevrijdingsbewegingen tegen vreemde overheersers wel steunt (zie: G. van Benthem van den Bergh en B. Tromp, 'De Partij

van de Arbeid en Defensie: uitgangspunten voor een Nederlands Veiligheidsbeleid', in: *Socialisme en Democratie*, nr. 9 (sept. 1983), noot 51, blz. 15.

2. Krop heeft er echter op gewezen dat de SPD zichzelf nog steeds hecht verankerd ziet in het Westers bondgenootschap. Hij spreekt in dit verband dan ook liever van een 'rustkuur' dan van een definitieve wijziging van de buitenlandse politieke opstelling van de SPD. Zie: Marnix Krop. 'SPD neemt afscheid van het Regeren', in: *Voorwaarts*, IV, nrs. 4 en 5 (dec. 1983), 33.

3. B.W. Schaper. 'Het buitenlands beleid van de PvdA; een historische verkenningstocht', *Socialisme en Democratie*, nr. 4 (april 1983), 17.

4. Zie: *Socialisme Nu! Internationaal*. Discussieschema voor Gespreksgroepen van de Partij van de Arbeid (Amsterdam, 1972), 3.

5. Een van de interessantste vragen is de laatste: 'Vindt U dat de PvdA zoveel mogelijk van haar macht

- uit handen moet geven aan een samenwerkingsverband van Westeuropese socialistische partijen;

- uit handen moet geven aan een samenwerkingsverband van Westeuropese progressieve partijen;

- in eigen hand moet houden;

- in eigen hand moet houden totdat het Europese parlement werkelijk parlementaire bevoegdheden zou kunnen krijgen;

- in eigen hand moet houden totdat alle socialistische of progressieve partijen in West-Europa het eens zijn geworden over een gezamenlijk programma?"

6. *Socialisme Nu! Internationaal*, 26.

7. *Tien Over Rood: Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA*, (Amsterdam, 1966), 21.

8. *Ibid.*, 9.

9. *Beleidsplan D'66: Schets voor een regeringsbeleid in de periode 1971-1975*, (Bussum, 1971), 75.

10. Politieke partij Democraten '66, *Beleidsprogram 1977-1981*, 77.

11. H.N. Boon, Afscheidsaudiëntie: *Tien studies uit de diplomatieke praktijk*, (Rotterdam, 1976), 25-26.

12. J.L. Heldring 'Democratie in de buitenlandse politiek'; in: *Liberalisme in de Jaren Tachtig*. Geschrift van de Prof. mr. B.M. Teldersstichting 32, ('s-Gravenhage, 1978), 141.

13. J.A.A. van Doorn, *NRC-Handelsblad*, 10 november 1983.

14. A. van Staden, 'De Politieke Partijen en het Buitenlands Beleid', in: *Parlement, Partijen en Buitenlandse Politiek*, (Baarn, 1977), 40.

15. Van Benthem van den Bergh en Tromp, *op. cit.*

16. 'In de PvdA is nog nooit een goede discussie gevoerd over kernwapens', *Het Parool*, 8 oktober 1983.

17. Uit een verslag over een huishoudelijk congres van de Duitse zuster-partij van de PvdA, de SPD, blijkt echter dat het ook anders kan. Zie: 'Signalelementen', *Socialisme en Democratie*, jg. 39, no. 6 (juni 1982), 301-302.

18. Van Benthem van den Bergh en Tromp, *op. cit.*, 5.

19. Mondelinge bijdrage O. Schmidt aan het symposium 'Opinie-onderzoek en internationale veiligheid' georganiseerd door het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' op 25 november 1983.

20. Ph.P. Everts, *Public Opinion, the Churches and Foreign Policy: Studies of domestic factors in the making of Dutch foreign policy* (Leiden 1983), 326.

21. O. Schmidt, 'Politieke partijen en internationale veiligheid', bijdrage aan het symposium 'Opinie-onderzoek en internationale veiligheid', 25 november 1983. Bij het CDA en de VVD lagen die cijfers iets gunstiger, respectievelijk 134 van 172 en 112 van 125. Rozemond vroeg zich tijdens de discussie naar aanleiding hiervan terecht af of de kiezers het standpunt van hun partij over voorrang tussen werkloosheidsbestrijding en financieringstekort anno 1987 wél kenden.
22. Everts, *op. cit.*, 334.
23. Everts, *op. cit.*, 338.
24. *International Herald Tribune*, 6 oktober 1983.
25. Everts, *op. cit.*, 309.
26. *Het Parool*, 8 oktober 1983.
27. Van Staden, *op. cit.*, 40.
28. Van Benthem van den Bergh en Tromp, *op. cit.*, 4.
29. Van Staden, *op. cit.*, 41.
30. Harry van den Bergh, 'Buitenlandse Politiek als Funktie binnen een politieke Partij', bijdrage tot het politicologen-etmaal, Amersfoort, 13 en 14 mei 1976, 3.
31. P.R. Baehr, 'Democracy and Foreign Policy in the Netherlands', *Acta Politica*, XVIII, no. 1 (januari 1983), 50. Zie ook: D. Benschop, *Vredesbeweging en politiek. Ontstaan en betekenis van de 21 november demonstratie*. (Amsterdam, 1983).
32. *Trouw*, 28 oktober 1983. De zaak was in zoverre wat ingewikkelder, omdat de PvdA, via haar internationale secretaris Van Traa, een sleutelrol vervulde in het organiserend Komitee, naast eerder genoemde pressiegroepen.
33. Geciteerd door H.J.G. Beunders, 'De PvdA, de Horzel van de SPD', in: M.C. Brands, H.J.G. Beunders en H.H. Selier, *Denkend aan Duitsland* ('s-Gravenhage, 1983), 127.
34. Van Staden, *op. cit.*, 41.
35. Beunders, *op. cit.*, 139.
36. Marnix Krop heeft mij erop geattendeerd dat het congres van de Partij van de Arbeid van april 1983 een motie heeft aangenomen waarin de Franse defensie-politiek wordt gelaakt; onder andere werd de instandhouding en ontwikkeling van een zware (atoom)bewapening niet in overeenstemming geacht met de socialistische grondbeginselen. Het congres sprak als zijn oordeel uit dat de politiek van de Franse regering geen bijdrage levert aan de noodzakelijke ontspanning en ontwapening in de wereld en ook niet bijdraagt aan het economisch herstel. Het partijbestuur kreeg de opdracht de inhoud van de motie kenbaar te maken aan de Franse regering, alsmede aan de Franse socialistische partij en de houding van de Franse partij aan de orde te stellen in de Socialistische Internationale en in de Federatie van Socialistische Partijen in de Europese Gemeenschappen.

De partij als stootblok tussen overheid en samenleving: politisering of democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid?

R.A. Koole en R.B. Soetendorp

'Parliament, and the parliamentary factions, have little impact on the foreign-policy decisions of the government.'¹ Wanneer we van de veronderstelling uitgaan dat het parlement in het Nederlandse politieke bestel het belangrijkste forum is waar pogingen tot beïnvloeding van het overheidsbeleid door volksvertegenwoordigers plaatsvinden (niet slechts formeel maar ook materieel), dan is deze constatering over Nederland niet opwekkend. Temeer omdat partijen door middel van hun vertegenwoordigers in het parlement het communicatiemiddel bij uitstek zouden zijn waarlangs burgers hun politieke eisen kenbaar kunnen maken.

Maar in hoeverre vervullen zij deze rol in de praktijk? Wat is de relatie tussen de in de samenleving naar voren gebrachte wensen en het door de regering gevoerde buitenlandse beleid?

Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven is de gang van drie concrete eisen in het politieke proces nagegaan. Deze betreffen de eis tot het instellen van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de wens om tot erkenning van de PLO over te gaan en het verlangen om de omvang van de ontwikkelingshulp tot een bepaald percentage te verhogen.

De redenen voor de genoemde geringe rol van het parlement bij het formuleren van het buitenlandse beleid zijn in hoofdzaak terug te voeren tot het Nederlandse politieke bestel. Hierin werd het formuleren en uitvoeren van het buitenlandse beleid traditioneel als een privé domein van de uitvoerende macht gezien, in het bijzonder van de minister van buitenlandse zaken. Zijn beleid was en is nog steeds afgeleid van algemene doelstellingen die over een langere periode zijn nagestreefd en gericht zijn op het behartigen van Nederlandse belangen. Terwijl over deze belangen in het algemeen een consensus tussen de grote politieke partijen bestaat, wordt het politieke debat vooral gevoerd over de middelen om deze doelstellingen te bereiken.

Ook in dit opzicht vertegenwoordigt een coalitieregering de voorkeuren van de deelnemende partijen. Het tot stand gekomen regeerakkoord weerspiegelt aldus zowel de consensus ten aanzien van de algemene doelstellingen van het buitenlands beleid als het bereikte compromis inzake de aan te wenden middelen in geval van tegenstellingen tussen de coalitiepartners.

AKTIEGROEPEN

- 92 Binnen de samenleving zijn groeperingen ontstaan die de interactie tussen burgers en overheid van nieuwe stimuli voorziet. Op het gebied van het buitenlandse beleid organiseren zich vanuit de politieke periferie groepen actieve burgers. Cohen en Baehr noemen deze groeperingen 'special interest groups'.² Wij zullen in het vervolg de gebruikelijke term 'actiegroepen' gebruiken om comités als het Zuidelijk Afrika Comité, het Palestina Comité, of organisaties als de NOVIB aan te duiden.

De actiegroepen hebben met elkaar gemeen dat zij burgers de mogelijkheid bieden hun wensen en politieke voorkeuren aangaande veranderingen in de houding van de regering met betrekking tot concrete issues te uiten. De groepen vertalen deze vervolgens in concrete politieke eisen. Om te bevorderen dat eisen in beleid worden omgezet trachten de actiegroepen de politieke besluitvorming, vooral in het parlement, te beïnvloeden. De actiegroepen die gezamenlijk als een informele buitenparlementaire structuur kunnen worden beschouwd, richten zich hierbij tot het formele parlementaire besluitvormingsproces. Uiteindelijk zijn het leden van fracties in het parlement die door de actiegroepen geformuleerde eisen in de Kamer aan de regering kunnen presenteren.

Het verschijnsel van actiegroepen wordt in de literatuur in het algemeen in verband gebracht met het proces van politieke bewustwording, versterkt door de groeiende aanwezigheid van het medium televisie. Dit proces, dat zich bij brede lagen van de samenleving zou hebben voorgedaan sinds de tweede helft van de jaren zestig, is op zichzelf geen nieuw verschijnsel, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld. Op 15 september 1951 publiceerde het bestuur van de PvdA (toen regeringspartij) een manifest, waarin de volgende passage was opgenomen:

'Helaas heeft het Partijbestuur moeten constateren, dat zich de laatste tijd

in ons land een kleine maar roerige reactionaire groep opmaakt de geest van nationale offervaardigheid te verstoren, doordat zij een regeringsbeleid tracht af te dwingen, waarvan de gevolgen het best gekarakteriseerd zouden kunnen worden in de woorden: 'Pluk de armen, spaar de rijken'. In zich zelf zal deze groep nooit de kracht vinden om de regeringspolitiek belangrijk te beïnvloeden. Maar haar succes is afhankelijk van de vraag of de niet-socialistische partijen zich in het parlement door de reactie op sleeptouw zullen laten nemen.'³

Op deze alliantie tussen aktiegroepen en partijen zullen we nader ingaan.

93

POLITIEKE PARTIJEN

Terwijl de regering zich weinig behoeft aan te trekken van eisen tot wijziging van haar beleid zolang zij op een meerderheid in het parlement kan steunen, zijn de fracties in het parlement als 'vertegenwoordigers' van politieke partijen meer gevoelig voor wensen vanuit de samenleving. Het negeren van deze wensen en eisen bij het formuleren van hun standpunten op het gebied van het buitenlands beleid kan immers door de kiezers bij de stembus in rekening worden gebracht.

In zijn bekende boek uit 1957⁴ kenschetst Downs de partijen als politieke ondernemers, die kil hun posities op de verkiezingsmarkt berekenen, teneinde een zo groot mogelijke winst te behalen: stemmenmaximalisatie. Volgens een dergelijke 'spatial approach' (de partijen opereren alle binnen één en dezelfde ruimte) zouden ook kiezers hun gedrag rationeel bepalen, door na te gaan welke partij het meest aansluit bij hun individuele wensen en belangen. Dit 'economische' verklaringsmodel klinkt aantrekkelijk en heeft een ware traditie van politicologisch onderzoek tot stand gebracht, maar is tevens blootgesteld aan kritiek.⁵ Deze kritiek geldt vooral het veronderstelde unidimensionale (en daardoor statische) karakter van de verkiezingsmarkt. Alle partijen zouden met hetzelfde doel van stemmenmaximalisatie opereren binnen eenzelfde ruimte. Een dergelijke verklaring kan hoogstens gedeeltelijk het gedrag van partijen verklaren.

Ten eerste zijn er verschillende typen *partijen*, die ieder een eigen reactie op veranderingen in het kiezersgedrag vertonen. Het is duidelijk dat bijvoorbeeld een partij met regeringsverantwoordelijkheid of waarvan dat op korte termijn te verwachten is, zich

minder snel op moeilijk te realiseren standpunten zal vastleggen, ook al zijn die bepaalde groepen kiezers zeer welkom, dan een partij waarvoor dit niet geldt. De Nederlandse praktijk van coalitiekabinetten versterkt dit bovendien. Daarnaast zullen niet alle partijen tegen hun ideologische grondslag in handelen, teneinde op korte termijn een zo groot mogelijk verkiezingsresultaat te behalen. Bovendien is het onjuist partijen te zien als gesloten eenheden: bewindslieden, fracties en partijen hebben formeel en materieel verschillende verantwoordelijkheden en binnen de partijen heerst nogal eens verdeeldheid.

94

Kan Downs' model het gedrag van partijen althans gedeeltelijk helpen verklaren, bij het gedrag van *kiezers*, dat wordt verondersteld rationeel te zijn, lijkt het moeilijker toepasbaar. Wel is het zo dat door het toegenomen opleidingsniveau van de gemiddelde kiezer deze beter dan voorheen in staat is het politieke proces te volgen. Door de ontzuiling is hij bovendien 'vrij' om een keuze te doen. Maar niet bij alle kiezers zijn de rationele overwegingen doorslaggevend. Indien dit wel zo was zou het verklaren van kiezersgedrag en electorale verandering vrij eenvoudig zijn.⁶ De behoefte aan een warm politiek nest of juist politiek cynisme, het 'bandwagon-effect' of juist de ideologische overtuiging kunnen immers eveneens van invloed zijn op het stemgedrag.

Zonder aldus het Downsiaanse model tot dogma te verheffen, kan het wel bijdragen tot begrip van de gevoeligheid van partijen en fracties voor de vanuit de samenleving naar voren gebrachte eisen en wensen, die vooral sinds de jaren zestig sterk in aantal zijn toegenomen. Dit laatste verklaart men doorgaans met een Maslowiaanse 'hiërarchie van behoeften'. Bestaande instituties werden en worden niet langer adequaat geacht om aan de vraag naar vergrote participatie te voldoen. Door de ontzuiling krijgen actiegroepen makkelijker voet aan de grond en bovendien beschikken ze door de enorme toename van massacommunicatiemiddelen over nieuwe kanalen, waarlangs zij hun wensen naar voren kunnen brengen. Uiteindelijk doel blijft de beïnvloeding van de politieke besluitvorming. Daartoe zoeken zij bondgenoten in het parlement, zoals het citaat in de vorige paragraaf al aangaf.

Het vormen van wat Cohen een 'alliance' noemt tussen actiegroepen en politieke partijen in de Kamer behoort tot de voorwaarden voor het effectief functioneren van een actiegroep.⁷ Voor het omschrijven van het moeilijk te operationaliseren begrip 'invloed', dat hierbij vaak genoemd wordt, sluiten wij ons aan bij Cohen,

die er de voorkeur aan geeft het te kenschetsen als 'apparent impact on the direction of policy'; 'rather nebulous to be sure, but at least realistic as a first approximation'.⁸

Als belangrijke voorwaarde voor effectieve invloed van actiegroepen, al dan niet voordat men een verbond met parlementariërs creëert, geldt de politisering van de geformuleerde politieke eis.

Het begrip politisering wordt in dit verband niet gebruikt in de zin van het bewustwordingsproces van (groepen) burgers inzake buitenlandse politieke problemen, het innemen van standpunten hierover en de poging de besluitvorming hieromtrent te beïnvloeden. Bij politisering refereren wij hier aan het proces waarin buitenlandse politieke issues of 'issue areas' tot onderwerp van politieke strijd worden. Indicaties voor het welslagen van de politisering van een politieke eis van een actiegroep is het opnemen daarvan in de partijprogramma's, het regeerakkoord, of in vragen en antwoorden van respectievelijk parlementariërs en regering. Wanneer beïnvloedingspogingen van burgers en actiegroepen, via het kanaal van de politieke partijen en hun vertegenwoordigers in het parlement, tot resultaat hebben dat de naar voren gebracht eisen en voorkeuren door de regering worden overgenomen en onderdeel gaan vormen van het regeringsbeleid, dan spreken we in dit preadvies van democratisering. Overeenkomst tussen wensen van actiegroepen en gevoerd beleid hoeft echter niet direct te betekenen dat hier van een rechtstreeks verband sprake is. Een externe (buitenlandse) faktor kan hier ook de oorzaak van zijn geweest. Discrepantie tussen wensen en beleid is daarentegen wel een duidelijker aanwijzing voor afwezigheid van invloed. Anders dan een tweede gebruik van het begrip democratisering als het 'betrokken zijn' van burgers en groepen bij het buitenlands beleid, beschouwen wij hier dus alleen het omzetten van (nieuwe) politieke voorkeuren van burgers en groepen in beleid als democratisering.

95

Zoals hierboven reeds is gesteld is de vraag in hoeverre de regering politieke eisen vanuit de samenleving overneemt en tot het door haar te voeren buitenlands beleid maakt, het probleem waarop wij aan de hand van drie case studies een voorlopig antwoord willen geven. We hebben hiervoor drie concrete en daardoor relatief ondubbelzinnig te interpreteren eisen gekozen. Hoewel we ons hierna ten behoeve van de duidelijkheid tot deze specifieke

eisen beperken, zijn we er ons van bewust dat deze naar voren werden gebracht in het kader van bredere politieke discussies.

EEN OLIE-EMBARGO TEGEN ZUID-AFRIKA

96 In 1977 kreeg de lange campagne in de Verenigde Naties (VN) tegen de apartheidspolitiek in Zuid-Afrika een voorlopig hoogtepunt. Op 14 december dat jaar werden door de Algemene Vergadering een veertiental resoluties tegen Zuid-Afrika aangenomen. Eén daarvan riep onder meer op tot een - niet bindend - olie-embargo tegen het land. Anderhalve maand tevoren (op 31 oktober) was een voorstel van drie Afrikaanse landen om tot economische sancties over te gaan in de Veiligheidsraad getroffen door een veto van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk. Wel nam de Veiligheidsraad op 4 november een resolutie aan, waarin een verplicht wapenembargo werd ingesteld. Daarmee werd opnieuw kracht bijgezet bij eerdere oproepen van de Algemene Vergadering, sinds 1962, om te komen tot economische boycotmaatregelen tegen Zuid-Afrika.

De internationale campagne voor economische sancties had zijn weerklank gevonden in Nederland. Hoewel de politiek van apartheid in het parlement en in de verkiezingsprogramma's van de meeste partijen steeds aan de kaak was gesteld, werden pas sinds 1967 concrete maatregelen in de programma's opgenomen. De CPN sprak zich uit tegen de levering van duikboten, de PvdA bepleitte een wapenembargo en de PSP wilde zelfs dat Nederland, in VN-verband, zou meewerken aan een effectieve boycot tegen Zuid-Afrika. Een partij als het GPV daarentegen steunde juist de thuislanden-politiek van de Zuid-Afrikaanse regering.

In 1972 werd het wapenembargo opgenomen in *Keerpunt '72*, het gezamenlijke concept-regeerakkoord van de PvdA, D'66 en de PPR. Daarna verhevigde de binnenlandse discussie zich. Aktiegroepen als het Comité Zuidelijk Afrika en de kerkelijke werkgroep Kairos speelden daarin een stimulerende rol. De kleinere linkse partijen deelden de opvattingen van deze aktiegroepen, hetgeen terug te vinden is in de programma's van 1977. PSP en PPR riepen toen op tot een boycot van Zuid-Afrika. De partijraad van de PvdA nam in september 1976 een motie aan, waarin men van oordeel was dat Nederland in de VN resoluties die oproepen

tot een economische en politieke boycot onvoorwaardelijk diende te steunen of zonodig zelf moest indienen.⁹ In het verkiezingsprogramma van 1977 kwam evenwel de vermelding van een boycot niet voor. De CPN betuigde in het algemeen steun aan de 'antifascisme-strijd' in Zuid-Afrika. Ook het CDA maakte in dat jaar vermelding van het probleemgebied: Nederland diende onverkort steun te verlenen aan wapenembargo- en sanctieresoluties van de Veiligheidsraad. De VVD maakte geen vermelding van Zuid-Afrika, terwijl het GPV en de SGP zich tegen respectievelijk een isolering en een boycot van Zuid-Afrika uitspraken.

97

Tijdens de formatieonderhandelingen van 1977 bleek overeenstemming te bestaan tussen CDA, PvdA en D'66 met betrekking tot het nemen van economische sancties. Hierbij werd als beginsel aanvaard dat in internationaal verband voor deze sancties geijverd moest worden, met name in het kader van de VN en de EG.¹⁰ Ook het kabinet-Den Uyl, bij monde van minister Van der Stoel, had daarvoor bij verschillende gelegenheden zijn twijfels over eenzijdig door Nederland te nemen dwangmaatregelen geuit. Effectieve politieke druk op Zuid-Afrika zou moeilijk door eenzijdige actie tot stand kunnen worden gebracht. De beste methode daarvoor, aldus Van der Stoel, was een besluit van de Veiligheidsraad, waar ook andere landen zich aan gebonden achten.¹¹ Met het oog op het vervolg van het betoog is het vermeldenswaard dat de woordvoerder van de PvdA-fractie, Ter Beek, toen met de regering-Den Uyl van mening was dat een algehele economische boycot slechts effectief kon zijn op basis van mandatoire sancties van de Veiligheidsraad.¹²

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Van Agt werd niet uitdrukkelijk van economische sancties gesproken, maar wel van maatregelen in algemene zin. Bij de politieke en financiële beschouwingen in oktober 1978 werd een motie ingediend door de fractieleider van het CDA, Aantjes, waarin de economische sancties wel met name genoemd werden. Deze motie werd aangenomen.

In navolging van de reeds vermelde resolutie van de Algemene Vergadering van december 1977, waarin tot een - niet bindend - olie-embargo was opgeroepen, begonnen in het voorjaar van 1979 het Comité Zuidelijk Afrika en de werkgroep Kairos een campagne. Hierin werden drie eisen gesteld:

1. De Nederlandse regering dient daadwerkelijke initiatieven te

nemen om te komen tot een effectief olie-embargo tegen Zuid-Afrika;

2. de Nederlandse regering dient bij wijze van voorbeeld een verbod in te stellen op de uitvoer van olieprodukten naar Zuid-Afrika;

3. de Nederlands/Engelse multinational Shell dient zich uit Zuid-Afrika terug te trekken, en vervolgens alle vormen van samenwerking met haar vroegere dochterondernemingen te verbreken.¹³

Via onder andere een speciale krant, kaarten gericht aan het parlement en een speciale bijlage van Vrij Nederland werd ruchtbaarheid aan de actie gegeven. De politieke partijen werd gevraagd in te stemmen met de genoemde eisen. PPR, PSP, CPN, D'66 en PvdA deden dit spoedig. D'66 tekende daarbij aan het te betreuren dat alleen Shell en niet alle oliemaatschappijen werden genoemd, maar sloot zich bij de aktie aan. Het congres van de PvdA van april 1979 nam de drie eisen, zij het in iets andere bewoordingen, over: 'Nederland dient een einde te maken aan al zijn olieleveranties aan Zuid-Afrika.'¹⁴

Het CDA, midden in de fusiebesprekingen van KVP, ARP en CHU, reageerde verdeeld. Een speciale 'buitenland-equipe' had weliswaar in maart eenstemmig een advies van De Boer om de aktie te steunen overgenomen, maar de besturen van de drie partijen dienden dit afzonderlijk goed te keuren. Het ARP-bestuur deed dit het eerst, de KVP volgde in juli. In september echter voorkwam een negatief besluit van het CHU-bestuur een algehele omarming van de aktie-eisen door het CDA.¹⁵

De activiteiten van de twee aktiegroepen gingen door: op 20 en 21 oktober organiseerden zij een conferentie in Utrecht onder het motto: 'Olieboycot Zuid-Afrika; Steun de Bevrijdingsstrijd'. De Boer en Den Uyl bevonden zich onder de sprekers. De eerste concludeerde dat er een meerderheid in het parlement te vinden zou zijn voor een effectieve olieboycot van Zuid-Afrika.¹⁶ Eerder al had hij naar aanleiding van de Troonrede geschreven dat hij een stellingname met betrekking tot een olieboycot miste.¹⁷ Die parlementaire meerderheid zou overigens wel tot stand komen ten koste van een verdeelde CDA-fractie, zo had Vrij Nederland via een kleine enquête laten weten.¹⁸ Van het stemgedrag van die fractie zou het wel of niet verkrijgen van een parlementaire meerderheid voor een olieboycot afhangen. Vandaar ook dat op de CDA-fractieleden grote publieke druk werd uitgeoefend. Begin november deed een aantal theologen een beroep op het CDA en

tijdens de debatten van november riep de Hervormde Synode bovendien op tot een olieboycot.

Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1980 in november 1979 werd de regering voor het eerst verzocht een olie-embargo jegens Zuid-Afrika in te stellen. Hoewel Ter Beek direct aan het begin van het debat aankondigde een Kameruitspraak te vragen, was het de CDA-er Scholten, die in eerste termijn reeds een motie indiende. Deze motie bevatte twee elementen. Allereerst een oordeel dat Nederland positief diende te reageren op herhaalde verzoeken, zoals geformuleerd in resoluties van de VN, om een olieboycot in te stellen. Daarnaast bevatte de motie een verzoek aan de regering om hierover met de partners in de EG formeel overleg te voeren en hiervan in de Kamer vóór 1 juni 1980 mededeling te doen.¹⁹

99

Minister Van der Klaauw antwoordde hierop dat hij bereid was zulk een overleg te voeren en hierover voor de gestelde termijn te berichten. Over het oordeel in de motie-Scholten liet hij zich in vage termen uit. Daarom diende Ter Beek een andere motie in, waarin hij de regering vroeg over te gaan tot de instelling van een olie-embargo. De discussie spitste zich al snel toe op de vraag of de boycot ook eenzijdig door Nederland moest worden ingevoerd. Volgens de minister kon men alleen door gezamenlijk optreden tot een effectieve boycot komen. Hij werd hierbij gesteund door zijn partij, de VVD. De PvdA-fractie, nu in de oppositie, erkende de geringe economische betekenis van een eenzijdige boycot, maar maakte zich hier toch sterk voor vanwege de door haar verwachte politieke effecten. Het CDA liet in bedekte termen weten niet geheel afkerig te staan tegenover een eenzijdige boycot door Nederland.

Bij de stemming op 20 november werd de motie-Scholten aangenomen. Tegen stemden de VVD, met uitzondering van drie leden, de SGP, het GPV, alsmede negen leden van het CDA. Voor stemden: PvdA, PPR, CPN, D'66, PSP en de overige CDA-ers. De motie-Ter Beek werd verworpen.

Tot medio van het volgende jaar zou het parlement de kwestie van de olieboycot laten rusten. De druk uit de samenleving werd evenwel voortgezet: het Comité Zuidelijk Afrika en de werkgroep Kairos organiseerden in maart 1980 nogmaals een conferentie. Zelfs de JOVD zou zich in juni voor een olieboycot uitspreken.

De gemoederen raakten echter weer verhit bij een Kamerdebat naar aanleiding van een brief van minister Van der Klaauw van 30 mei 1980.

100 In deze brief stelde de minister dat er 'thans geen zicht (is) op de totstandkoming van een effectief olie-embargo van welke de benodigde druk uit zou moeten gaan. Immers, een uitspraak van de Veiligheidsraad welke de internationale gemeenschap tot een olie-embargo zou verplichten ontbreekt en voorts kan niet gerekend worden op die ondersteuning van de EG-partners welke voor de realisatie van een eventueel door Nederland af te kondigen embargo noodzakelijk is.'²⁰ Bovendien zou volgens Van der Klaauw aanzienlijke schade toegebracht worden aan het zojuist onafhankelijk geworden Zimbabwe.

In een eerste reactie spraken de actiegroepen, die goede contacten onderhielden met de regering van Zimbabwe, dit laatste tegen.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de brief van Van der Klaauw werd door Scholten namens een meerderheid van de CDA-fractie opnieuw een motie ingediend (17 juni 1980), waarin de regering werd verzocht 'thans een olie-embargo jegens Zuid-Afrika in te stellen'.²¹

Deze CDA-eis werd gedeeld door een meerderheid van de Tweede Kamer. Tegen stemden alleen de fracties van de VVD, GPV, SGP, BP, DS'70 en 11 leden van de CDA-fractie.

In een tweede brief dd. 24 juni 1980 bevestigde de minister echter de argumentatie van de eerste brief en stelde nogmaals dat de regering niet bereid was tot het instellen van een eenzijdige Nederlandse boycot. Dit was een prelude tot een dreigende kabinetscrisis. Nu zou moeten blijken in hoeverre de regering bereid en in staat was de naar voren gebrachte wensen alsnog over te nemen.

Twee dagen later verzocht Scholten in de Kamer de regering nogmaals de door de overgrote meerderheid aanvaarde motie inzake de olieboycot uit te voeren. Hij kreeg hierbij 'steun' van zijn fractieleider Lubbers, die de regering, maar impliciet ook zijn eigen fractie, vroeg hierover geen crisis te riskeren: 'Geen crisis, omdat wij bij onze actie tegen de apartheid niet tot zelfverbranding mogen overgaan... Kabinet, bezin u! Wat is echte moed?'²²

Na een kabinetsberaad over deze zaak bleef de regering, nu bij monde van premier Van Agt, bij haar weigering een eenzijdige olieboycot in te stellen. Wel zegde de regering toe contact op te

zullen nemen met België, Luxemburg en de Scandinavische landen om steun te vinden voor een gezamenlijk optreden. Daarmee verliet de regering de stelling dat men pas tot een olie-embargo zou overgaan indien dat in EG-verband zou kunnen. Een concessie, waarmee weer uitstel van een definitieve beslissing gemoeid was. Hiermee nam Ter Beek namens de PvdA-fractie geen genoegen en eiste door middel van een motie van de regering de door de Kamermeerderheid aanvaarde motie-Scholten volledig uit te voeren. Hoewel premier Van Agt deze motie ontraadde, werd ze toch aangenomen met 79 tegen 66 stemmen. Onder druk van een dreigende kabinetscrisis hadden nu nog slechts 13 CDA-ers voor de motie gestemd, terwijl de oorspronkelijke motie-Scholten nog op 38 CDA-stemmen had kunnen rekenen.

Direct greep Den Uyl naar het zwaarste parlementaire wapen: een motie van afkeuring. Het voortbestaan van het kabinet stond nu op het spel. Na een schorsing bleek bij de stemming dat opnieuw een aantal CDA-ers (zeven) 'om' was gegaan: nog zes CDA-ers stemden voor de motie van afkeuring. Te weinig voor een meerderheid: met 74 tegen 72 stemmen werd de motie-Den Uyl verworpen.

Een definitief besluit was weer een keer uitgesteld, hoewel te verwachten was dat de consultatie met de Scandinavische landen en de andere Benelux-landen niet veel zou opleveren. Dit bleek ook uit de brief van minister Van der Klaauw, die hij op 30 maart 1981 in het zicht van de verkiezingen aan de Tweede Kamer zond. In deze brief noemde de minister een drietal, overigens niet nieuwe, argumenten tegen een eenzijdige Nederlandse maatregel. Ten eerste zou een dergelijke maatregel niet effectief zijn zonder de steun van andere Westerse landen in het kader van een verplichtende uitspraak van de Veiligheidsraad. Ten tweede zou de Nederlandse economie er door geschaad kunnen worden. En tenslotte zouden bij een effectieve economische maatregel onschuldigen benadeeld kunnen worden.²³ Het debat over deze brief was slechts een flauw aftreksel van het debat in juni 1980. Het CDA berustte in de weigering van het kabinet. Het zou bovendien zinloos zijn geweest een kabinet naar huis te sturen, dat toch binnenkort zou aftreden.

Zo kan men stellen dat de discussies in de Kamer over een olie-boycot na het debat van juni 1980 eigenlijk niet veel meer dan een achterhoede gevecht zijn geweest. In de drie jaar daarna laaide

de strijd nog wel eens op, maar de regeringspolitiek werd er niet door gewijzigd. Aktiegroepen en politieke partijen ter linkerzijde probeerden waar mogelijk de zaak aan de orde te stellen, maar de diverse regeringen bleven vasthouden aan het idee dat een eenzijdige olie-boycot niet gewenst of niet mogelijk is.

Ook het tweede kabinet-Van Agt (CDA, PvdA en D'66) zette deze lijn voort. De regeringsverklaring van 16 november 1981 sprak slechts van een studie naar de mogelijkheden om Nederland op de meest effectieve wijze te laten deelnemen aan het bestaande vrijwillige olie-embargo tegen Zuid-Afrika. Een omschrijving, die overeenkwam met het in april 1981 gepubliceerde Beleidsplan van de CDA-fractie.²⁴ Een interdepartementale werkgroep zou hierover een rapport opstellen. Een tussenrapport, uitgebracht in februari van het volgende jaar, constateerde grote juridische belemmeringen in de verdragen met andere landen, met name in het Benelux-Unieverdrag. Wel deed minister Van der Stoep in de Tweede Kamer een oproep aan het bedrijfsleven tot een vrijwillige boycot.²⁵

Vlak hierna viel het kabinet door een andere kwestie. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven voor 8 september 1982. De programma's van de partijen werden nauwelijks gewijzigd. Net als in 1981 bleven de kleinere linkse partijen voor een volledige economische boycot van Zuid-Afrika, inclusief een olie-embargo. De PvdA hield vast aan haar verlangen dat Nederland het initiatief tot een dergelijke boycot neemt. Het CDA handhaafde de omschrijving dat bij voorkeur met andere Westerse landen gestreefd moest worden naar economische sancties tegen Zuid-Afrika. De VVD bleef tegen eenzijdige maatregelen. Alleen bij D'66 was, na de regeringsdeelname, een verschuiving zichtbaar: waar in 1981 nog gesproken werd over 'desnoods eenzijdige maatregelen', bleef in 1982 een vermelding van een boycot geheel achterwege. In de verkiezingscampagne was de kwestie Zuid-Afrika duidelijk ondergeschikt.

De regeringsverklaring van het nieuwe kabinet-Lubbers op 22 november 1982 kondigde aan dat het definitieve rapport van de interdepartementale werkgroep binnen drie maanden beschikbaar zou zijn.²⁶ Het regeerakkoord was echter op een enkel punt concreter. Nieuw was de vermelding dat eventuele economische sancties ook getoetst dienden te worden aan de economische effecten voor Nederland.²⁷ De partijraad van het CDA op 30 oktober veroordeelde deze passage.²⁸

Het laatste grote debat over Zuid-Afrika vond plaats eind juni 1983 naar aanleiding van een nota van minister Van den Broek van 4 mei. Tussen deze twee data vonden diverse manifestaties plaats. In het kader van het VN-jaar voor de sancties tegen Zuid-Afrika spraken hoogleraren internationaal recht de bewering van de minister tegen dat een boycot juridisch niet haalbaar was en hoorde de Tweede Kamer vertegenwoordigers van actiegroepen, kerken, vakbonden en werkgeversorganisaties, alsmede enkele specialisten internationaal recht. Behalve de werkgevers, enkele specialisten en het CNV, dat zich aarzelend opstelde, zagen alle andere deelnemers aan de hoorzitting mogelijkheden voor eenzijdige sancties.²⁹

103

Het debat volgde op 22 juni. Door de spilfunctie van het CDA was Scholten wederom hoofdrolspeler. Maar de ruimte, die hij van zijn fractie had gekregen, was beperkt. De nota van de minister werd weliswaar bekritiseerd, maar de motie die hij indiende stelde de kwestie van de olieboycot weer eens uit: de regering werd de gelegenheid gegeven haar zetel in de Veiligheidsraad te gebruiken om te komen tot een mandatoir olie-embargo.³⁰ Deze motie werd aangenomen. Scherpere moties haalden het niet.

Kleine correcties op het regeringsbeleid werden aldus zo nu en dan toegestaan, zoals ook bleek uit het toegeven aan de kritiek van de Kamer op het stemgedrag van Nederland in de VN bij een resolutie over de grondwet van Zuid-Afrika (in november 1983). Maar het beleid inzake een olieboycot is ondanks alle druk vanuit de samenleving en het parlement niet noemenswaardig gewijzigd. De opmerking van de parlementariër Schutte (GPV), gemaakt tijdens het debat van 21 juni 1983, geeft de gang van zaken aardig weer:

'Debatten in deze Kamer over de Nederlandse houding ten opzichte van Zuid-Afrika hebben enigszins het karakter gekregen van een feuilleton. Elke keer is het weer spannend en na afloop weet je dat er een vervolg zal komen. Wij debatteren weliswaar met de Minister van Buitenlandse Zaken, maar het onderwerp Zuid-Afrika heeft voornamelijk een binnenlandspolitieke betekenis gekregen.'³¹

ERKENNING VAN DE PLO

Nadat de Palestijnse bevrijdingsorganisatie, de PLO, door de Arabische topconferentie van Rabat in oktober 1974 was erkend

als de enige vertegenwoordigster van het Palestijnse volk, werd de Nederlandse regering geconfronteerd met de wens vanuit de Arabische wereld om de Palestijnse organisatie te erkennen. Het besluit van Rabat werd door de Nederlandse regering beschouwd als een politiek gegeven.³² De regering weigerde echter de PLO als zodanig te erkennen zolang deze organisatie niet bereid was uit te spreken dat zij het voortbestaan van Israël achter veilige en erkende grenzen aanvaardt als uitgangspunt voor een vredesregeling in het Midden-Oosten.³³

Deze standpuntsbepaling werd in november 1975 door de minister van buitenlandse zaken Van der Stoep uitgesproken nadat in de Tweede Kamer door de PSP'er Van der Spek gepleit was voor de erkenning van de PLO door Nederland.³⁴

Reeds eerder had de regering zich niet bereid getoond initiatieven van Arabische zijde te honoreren. Zo stemde Nederland een jaar eerder, in november 1974, in de Algemene Vergadering van de VN tegen een ontwerp-resolutie (3237), waarin de PLO werd uitgenodigd om in de hoedanigheid van waarnemer voortaan deel te nemen aan de werkzaamheden en zittingen van de Algemene Vergadering. De Nederlandse regering meende dat de PLO voor deze status niet in aanmerking kwam omdat tot dan toe deze status slechts was verleend aan staten of aan organisaties van staten die geen lid zijn van de VN.³⁵

Nog duidelijker was de Nederlandse weigering in te stemmen met de eis van Arabische zijde tijdens de voorbereiding van de eerste bijeenkomst van de 'Euro-Arabische dialoog', eind 1974, dat de PLO net als de Arabische landen door een aparte delegatie vertegenwoordigd zou zijn. Instemming met deze eis zou een feitelijke erkenning door de negen lidstaten van de EG hebben ingehouden. De oplossing, door de Arabische landen aanvaard, werd gevonden in de formule dat de Negen en de Arabische landen niet vertegenwoordigd zouden worden door nationale afvaardigingen, maar door één enkele Arabische en één enkele Europese delegatie.³⁶

In de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen in 1977 zag alleen de PSP de PLO als enige en wettige vertegenwoordigster van het Palestijnse volk. De PSP drong er bij de Nederlandse regering op aan de PLO officieel te erkennen en desgewenst de opening van een PLO-informatiebureau toe te laten. Van der Spek diende in februari 1979 een motie in, waarin gesteld

werd dat de PLO een volwaardige partij in het Midden-Oosten conflict was en dat het onderhouden van feitelijke betrekkingen door de Nederlandse autoriteiten met vertegenwoordigers van de PLO daarom een bijdrage zou vormen tot een meer evenwichtig beleid van Nederland ten aanzien van de problematiek in het Midden Oosten. De op stapel staande Nederlandse deelname aan UNIFIL, de VN-vredesmacht in Libanon, werd eveneens als argument aangevoerd voor het onderhouden van feitelijke contacten met de PLO. Hoewel de fractie van de PvdA, met uitzondering van Roethof, tegen de motie zou stemmen, liet haar woordvoerder Van der Stoep zich uit ten gunste van feitelijke contacten van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers met de PLO. Dit in het belang van zo volledig mogelijke informatie over de ontwikkelingen binnen deze organisatie onder andere met het oog op de taakvervulling van Nederland in UNIFIL.³⁷ Hij volgde hiermee de opstelling van een speciale PvdA-commissie, die later dat jaar een rapport zou publiceren. De regering ontraadde de motie, al was minister Van der Klaauw bereid feitelijke contacten met de PLO te laten plaatsvinden wanneer dat in het belang van een in nood verkerende landgenoot was. De motie werd verworpen.³⁸

105

Negen maanden later, in november 1979, was Van der Klaauw bereid een stap verder te gaan. Hij had geen bezwaar tegen een motie van Brinkhorst (D'66), waarin de regering werd verzocht niet langer feitelijke contacten met de PLO uit de weg te gaan. De bewindsman liet zich overigens in vage bewoordingen uit over zijn interpretatie van de aard van feitelijke contacten. Zij konden voortkomen uit ad hoc-ontmoetingen tussen Nederlandse diplomaten en PLO-vertegenwoordigers of uit de dagelijkse praktijk, bijvoorbeeld in Libanon. Zij konden in ieder geval niet formeel zijn. De motie werd door een overgrote meerderheid van de Kamer aanvaard, hetgeen een keerpunt in de Nederlandse houding ten aanzien van de Palestijnse kwestie markeerde. Alleen de SGP, het GPV en de CDA-er Van Leijenhorst stemden tegen de motie.³⁹

Een andere motie, ingediend door de PPR-er Waltmans, die er bij de regering op aandrong om in het kader van de VN en de EG te streven naar erkenning van de PLO als legitieme vertegenwoordigster van het Palestijnse volk, werd behalve door de PPR slechts gesteund door de PSP.⁴⁰

In de verkiezingsprogramma's van 1981 spraken nog steeds alleen de PSP en de PPR zich uit voor erkenning van de PLO als verte-

genwoordigster van het Palestijnse volk. De PSP sprak hier net als in 1977 van de PLO als enige vertegenwoordigster. Beide partijen pleitten voor het aangaan van officiële contacten van de regering met de PLO. De andere partijen wezen de erkenning van de PLO vooralsnog af. De contacten met de bevrijdingsorganisatie mochten volgens het CDA-programa intensief zijn, maar konden geen officieel karakter hebben. D'66 koos voor de term 'politieke contacten'. De RPF verklaarde zich tegen ieder contact met de PLO, terwijl de overige partijen hierover geen uitdrukkelijke uitspraak deden in hun programma's.

106 Het programma van de PvdA ging niet verder dan wederzijdse erkenning van de PLO en Israël. Achter deze formulering ging evenwel een jarenlange en hevige discussie schuil. Een speciale Midden Oosten-studiegroep, die na een congresuitspraak in 1975 was ingesteld, slaagde er niet in zijn werkzaamheden af te ronden. Intussen werd, vooral vanuit het gewest Amsterdam, binnen de partij actie gevoerd tot erkenning van de PLO. Hierbij waren onder anderen enkele leden van het Palestina Comité actief.⁴¹ Op deze wijze probeerde de actiegroep behalve met de PPR en de PSP ook een alliantie aan te gaan met de PvdA.

De verdeeldheid in de PvdA gaf het partijbestuur in november 1978 aanleiding om een nieuwe commissie in te stellen onder voorzitterschap van Van der Stoep. Ondanks pogingen om tot een eindoordeel te komen, dat door alle commissieleden gedeeld zou kunnen worden, zagen twee leden zich genoodzaakt - na aanvankelijke instemming - het rapport toch niet te ondertekenen. Na geruime vertraging werd het in september 1979 gepubliceerd, inclusief de 'minderheidsopvatting'. De minderheid drong er op aan dat de Nederlandse regering directe contacten zou onderhouden met de PLO, terwijl het compromis in het rapport niet verder wilde gaan dan dat diplomatieke vertegenwoordigers feitelijke contacten moesten gaan onderhouden met de PLO.⁴² Dit laatste had Van der Stoep al in februari in de Kamer betoogd. De partij bleef verdeeld. Op het congres van februari 1981, waar het verkiezingsprogramma werd vastgesteld, kon geen enkele van de vele amendementen die voor de erkenning van de PLO pleitten, een meerderheid behalen. Het programma bevatte daarom een wat magere tekst.

Na het aanvaarden van de motie-Brinkhorst in 1979 bleven opeenvolgende regeringen bij de interpretatie van het begrip feitelijke

contacten, zoals gedaan door Van der Klaauw. Hij had een onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke contacten op ministerieel niveau en andere contacten. De contacten mochten immers niet een de facto erkenning van de PLO suggereren. Een contact op ministerieel niveau zou een officieel karakter hebben en moest daarom vermeden worden. Ambtenaren van het ministerie mochten vertegenwoordigers van de PLO ontmoeten en later ook ontvangen op het departement, maar de minister zelf weigerde dat aldaar te doen. Deze opstelling werd nogmaals bevestigd door het aanvaarden van een motie van de CDA-er Gualthérie van Weezel op 1 februari 1983, die de regering verzocht op ambtelijk niveau met het inmiddels opgerichte PLO-informatiebureau in Den Haag contacten aan te gaan. Deze motie kon op een overgrote meerderheid in de Kamer rekenen. Alleen de fracties van de SGP, de RPF en het GPV stemden tegen.⁴³ Een andere motie van de PvdA, die door Ter Beek was ingediend en die de regering vroeg om contacten met de PLO-vertegenwoordigers, ook op regeringsniveau niet langer uit de weg te gaan kon niet op een meerderheid rekenen en werd vervolgens ingetrokken. Ter Beek, indiener van de motie, nam genoegen met de indirecte opwaardering van de contacten met de PLO. Minister Van den Broek sprak zich namelijk uit voor het principe van officiële contacten, maar wilde deze vooralsnog beperken tot het ambtelijk niveau, zoals contacten tussen medewerkers van het ministerie en de plaatselijk vertegenwoordiger van de PLO in Den Haag.⁴⁴ Bij deze gelegenheid werd opnieuw een poging ondernomen door de PPR om een Kameruitspraak te verkrijgen ten gunste van erkenning van de PLO. Zij kreeg echter alleen steun van de PSP.⁴⁵

107

Niettemin ontmoette de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Van der Klaauw, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Raad van Ministers van de EG, in 1981 verschillende Palestijnse vertegenwoordigers, waaronder de voorzitter van de PLO, Arafat. Hij moest daarmee uitvoering geven aan het besluit van de Europese Raad van juni 1980 om de mogelijkheid voor een Europees initiatief inzake het Midden Oosten te onderzoeken. De PLO moest krachtens de in 1980 door de Negen geformuleerde verklaring van Venetië betrokken worden bij de onderhandelingen gericht op het tot stand brengen van een vredesregeling in het Midden Oosten.

Zo was Van der Klaauw bereid gebleken PLO-voormannen te

ontmoeten, toen hij hiertoe was aangezet door de Europese lidstaten, terwijl hij en zijn opvolgers steeds weigerden aan dezelfde wens te voldoen wanneer deze geuit werd in het Nederlandse parlement.

DE OMVANG VAN DE ONTWIKKELINGSHULP: DESLAG OM PERCENTAGES

108 Anders dan de twee voorgaande issues die hier werden behandeld, is de toename van de omvang van de ontwikkelingshulp, uitgedrukt in een bepaald percentage van het nationaal inkomen, een betrekkelijk oude wens. De belangstelling voor de Derde Wereld mag dan zeer zijn toegenomen sinds de 'jaren zestig', de discussie over hulp aan ontwikkelingslanden was al eerder op gang gekomen. De VN hielden zich daar reeds vanaf het begin mee bezig en in Nederland deed deze problematiek in 1952 zijn intrede in sommige verkiezingsprogramma's.

Op het internationale plan werd de discussie pas concreet rond 1960. De Algemene Vergadering van de VN nam op 15 december 1960 unaniem een resolutie aan, waarin de hoop werd uitgesproken dat de ontwikkelingshulp substantieel zou worden verhoogd, zodanig dat deze zo spoedig mogelijk ongeveer 1% van de gezamenlijke nationale inkomens van de ontwikkelde landen zou gaan bedragen.⁴⁶ Het volgende jaar riep dezelfde Vergadering de jaren zestig uit tot het Ontwikkelingsdecennium. In 1965 werd de resolutie van 1960 nog eens bevestigd.⁴⁷ De tweede Unctad-conferentie in 1968 verscherpte eerdere resoluties door als doelstelling te nemen: 1% van het bruto nationaal produkt (BNP). In 1970 werd een Tweede Ontwikkelingsdecennium uitgeroepen. Het percentage werd nu aan een termijn gebonden. De ontwikkelde landen zouden indien mogelijk vanaf 1972, maar zeker niet later dan 1975, 0,7% BNP besteden aan ontwikkelingshulp.⁴⁸

In Nederland was toen de discussie over het percentage al vele jaren aan de gang. De eerste keer dat een percentage werd opgenomen in een verkiezingsprogramma was in 1959 toen de PSP wenste dat 10% van de defensieuitgaven aan hulp zou worden besteed. In haar program van 1963 verlangde de PvdA 1% van het nationaal inkomen (NI) voor ontwikkelingshulp.

De eerste keer dat er in de Tweede Kamer over gesproken werd,

was echter reeds in december 1955 toen de PvdA-er Ruymers een motie indiende die zou worden aangenomen, waarin onder meer de wens werd uitgesproken te beschikken over een multilateraal plan, waar de ontwikkelde landen 1% NI zouden moeten bijdragen.⁴⁹ Op een speciaal congres over buitenlandse politiek van zijn partij in januari van dat jaar had hij dit idee ook al geopperd.⁵⁰

De publieke belangstelling voor de Derde Wereld kwam in die dagen op gang. Dit bleek onder andere uit de oprichting in maart 1956 van de NOVIB, een bundeling van ongeveer tachtig organisaties, waaronder de meeste politieke partijen, vakbonden en werkgeversorganisaties. In december 1956 schreef een honderdtal leden van de groep 'Daadwerkelijke Gerechtigheid' een brief aan het kabinet, waarin gevraagd werd ontwikkelingshulp te geven ter hoogte van ten minste 1% NI. In afwachting van deze regeringsmaatregel maakten zijzelf regelmatig 1% van hun brutosalaris aan de NOVIB over.⁵¹ De samenstelling van de NOVIB illustreert overigens dat het denken over ontwikkelingshulp toen nog tot weinig controverses leidde. Hierin kwam aan het begin van de jaren zestig verandering toen het 'percentagedebat' echt werd geopend.

109

In november 1961 refereerde de PvdA-er Peschar tijdens de algemene beschouwingen aan de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN van december 1960. Zijn motie, waarin de regering verzocht werd de ontwikkelingshulp zo spoedig mogelijk op 1% NI te brengen, werd met onder andere de stemmen van de ARP en de KVP tegen verworpen.⁵² Tegen de motie had minister Zijlstra van Financiën ingebracht dat de 1% in de resolutie van de VN zowel overheids- als particuliere kapitaalstromen behelsde en daar zat Nederland al in 1959 boven. Daarnaast had hij zich afgevraagd waar de financiële dekking vandaan moest komen indien de 1% volledig uit de schatkist zou moeten worden betaald.

In 1962 publiceerde minister Luns een nota over ontwikkelingshulp, waarin echter geen concreet percentage werd genoemd. Het Kamerdebat hierover vond in november 1962 plaats onder grote belangstelling. De NOVIB had in een verzoekschrift aan de Kamer gevraagd te willen bevorderen dat ten minste 1% NI aan hulpverlening besteed zou worden. Minister Luns reageerde hierop door te verklaren dat de NOVIB zich niet als 'pressure groep' mocht gedragen.⁵³ Ruymers diende een motie in, waarin de NOVIB-wens was verwoord. Van de regeringspartijen aarzelde de ARP. Biesheuvel refereerde aan de publieke opinie (de actie

'10x10' en de 'antihongeractie') en stond sympathiek tegenover de 1%-norm. Onder druk van zijn partijgenoot, minister Zijlstra, stemde de ARP tenslotte toch tegen. De motie werd verworpen. Toen bij de behandeling van de Rijksbegroting 1964 in november 1963 bleek dat de bijdrage voor ontwikkelingshulp was teruggelopen van 0,72% NI in 1962 tot 0,59% NI in 1964, werd dit feit door vrijwel alle partijen betreurd. Minister Luns ontkende echter dat ontwikkelingshulp een lage prioriteit zou hebben, maar wilde zich niet vastleggen op een concreet percentage, omdat er geen eenstemmigheid bestond over welke posten hiervoor opgeteld zouden moeten worden.⁵⁴ Dit argument, dat ook al eerder naar voren was gebracht, zou zich bij voortduring blijven doen horen in de discussie over de omvang van de hulp.

De pogingen van de PvdA om de regering tot een concreet percentage over te halen strandden vooralsnog. In een rapport van het Koos Vorrink-instituut (1963), dat was samengesteld door Van der Stoel, werd evenwel zelfs het percentage van 1% reeds ontoereikend genoemd. De geïndustrialiseerde landen zouden hun hulpverlening uit publieke middelen binnen tien jaar moeten brengen tot 2% van de gezamenlijke nationale inkomens.⁵⁵ In het pamflet *Tien over Rood* (1966) zou de Nieuw Links-beweging binnen de PvdA dit percentage als voorwaarde voor regeringsdeelname stellen.⁵⁶

In het regeringsbeleid kwam verandering toen het centrum-linkse kabinet-Cals aantrad. In dit kabinet werd voor het eerst een minister benoemd die belast was met ontwikkelingshulp: Bot. De KVP en de ARP, die samen met de PvdA de coalitie vormden, accepteerden in tegenstelling tot voorheen nu wel een concreet percentage als doelstelling. In een nota zei minister Bot te streven naar 1% NI. Een termijn werd nog niet genoemd.⁵⁷ De PvdA-fractie nam genoegen met de aankondiging dat de hulp verder zou worden verhoogd. Een meerderheid stemde aldus in met een hulpbedrag, dat was vastgelegd in een percentage. Een consensus hierover zou echter pas in de volgende kabinetsperiode ontstaan, toen ook de VVD dit beleidsdoel overnam.

Intussen nam de publieke belangstelling voor de problematiek van de Derde Wereld toe. PvdA-woordvoerder Ruymers noemde deze publieke druk in juni 1967 tijdens de behandeling van het beleid inzake ontwikkelingshulp.⁵⁸ Vlak tevoren, op Derde Pinksterdag, hadden duizend Pax Christi-jongeren op het Binnenhof een petitie over ontwikkelingshulp aangeboden ter afsluiting van

een voettocht. De Wereldraad van Kerken had zich voor een financiële bijdrage van 3% uitgesproken. En in de encycliek 'Populorum Progressio' was de overheveling van bewapeningsgelden naar ontwikkelingshulp bepleit. In de verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen van februari 1967 hadden de PvdA en de PSP zich uitgesproken voor 2%. Omdat de zaak pragmatisch moest worden benaderd wilde de zojuist opgerichte partij D'66 zich niet vastleggen op een percentage, maar noemde er wel één. Rekening houdend met de achterstand ten opzichte van andere donorlanden en met de mogelijkheid van onmiddellijke aanwending van de ontwikkelingsgelden zou het bedrag ruim verdubbeld moeten worden, hetgeen aldus D'66 overeen zou komen met 1,2% NI. De VVD wenste de hoogte van het bedrag niet vast te leggen, maar afhankelijk te stellen van de doelmatigheid.

111

Bij het reeds genoemde debat van juni 1967 was inmiddels het kabinet-De Jong (KVP, VVD, ARP, CHU) aangetreden. In de regeringsverklaring van 18 april had de premier meegedeeld dat het kabinet zou streven naar verhoging van de overheidsbijdrage aan de ontwikkelingshulp tot 1% in 1971.⁵⁹ Dit was opvallend omdat geen enkele van de coalitiepartners een dergelijk streven in de programma's had opgenomen. Bij de algemene beschouwingen van oktober 1967 en bij de behandeling van de Rijksbegroting 1968 werd uitgebreid op de omvang van de hulp ingegaan.⁶⁰ De spanningen binnen de KVP, die een jaar later zouden leiden tot de oprichting van de PPR, kwamen hierbij reeds naar voren. Terwijl de KVP-er Schuijt de 1%-norm als een winstpunt beschouwde, diende zijn partijgenoot Aarden mede namens enkele partijgenoten een motie in, waarin gevraagd werd het hulpbedrag zodanig te verhogen, dat de 1% niet pas in 1971, maar reeds in 1970 zou worden gehaald. Na ontraden te zijn door minister Udink werd de motie verworpen. De steun van PvdA, PSP en D'66 bleek niet voldoende. De laatste partijen hadden nog veel verder willen gaan. Den Uyl sprak van 2%. En samen met Van Mierlo (D'66) had Ruygers een motie ingediend tot een nog aanzienlijker verhoging. Weer verwees Ruygers hierbij naar geluiden uit de samenleving: een brief van de NOVIB, waarin werd voorgesteld in 1972 2% te bereiken, een brief van Pax Christi, een rapport van het Centrum voor Staatskundige Vorming van de KVP, waarin een meerderheid vond dat de 1% reeds in 1969 in plaats van in 1971 bereikt moest worden en tenslotte het standpunt van de christen-

radicalen. De laatsten lieten dezelfde geluiden horen als de NO-VIB: 2% in 1972.⁶¹ Ook deze motie haalde het niet. De regeringspartijen steunden in meerderheid het beleid van de regering: 1% in 1971. De VVD, die zich in haar programma nog tegen percentages had verzet, stemde met dit streven in. Over het idee van een percentage was aldus een consensus ontstaan. De politieke strijd werd nu voortgezet om de hoogte ervan.

Pogingen om het percentage voor de ontwikkelingshulp te verhogen werden echter ook in de eerstkomende jaren niet door de regeringen gehonoreerd. Bovendien werd de discussie soms wat troebel doordat verschillende percentages door elkaar werden gebruikt. In 1968 namelijk hadden de Tweede Unctad en de Algemene Vergadering van de VN als doelstelling naar voren gebracht: 1% BNP. De Algemene Vergadering preciseerde dit in 1970 tot: 0,7% BNP te bereiken in 1975. Dit aandeel sloeg op overheids-hulp en particuliere hulp tezamen. Het laatste percentage werd door minister Boertien in het voorjaar van 1973 één van de voornaamste hoekstenen van zijn beleid genoemd.⁶²

In *Keerpunt '72*, het conceptregerakkoord van PvdA, D'66 en PPR, werd gesteld dat de hulp in 1976 gestegen zou moeten zijn tot 1,5%, terwijl op langere termijn naar minimaal 2% Netto Nationaal Inkomen (NNI) gestreefd moest worden. Het gezamenlijk program van de drie christelijke partijen sprak voor de komende regeerperiode van 0,7% BNP aan overheids-hulp. Voor de duidelijkheid hadden de drie progressieve partijen er bij geschreven dat 1% NNI ongeveer gelijk was aan 0,7% BNP. Interessant is te zien dat de PvdA haar streven naar 2% op korte termijn had verlaten, waarschijnlijk onder druk van D'66, die in 1971 nog 1,25% NNI had genoemd en van de PPR, die toen 1,5% NNI noemde. Het regeerakkoord van het kabinet-Den Uyl (links-confessioneel) stemde op dit punt overeen met het standpunt van de progressieve drie: 1,5% NNI.⁶³

Dit percentage is sindsdien richtsnoer gebleven van opeenvolgende kabinetten. Ook de VVD stemde hiermee in. Nadat zij tijdens het kabinet-De Jong de 1% al had geaccepteerd en daarna had gesteld zich te willen houden aan ten minste de internationale norm voor ontwikkelingshulp door de overheid, stelde zij in haar programma van 1981 (na een kabinetsperiode met het CDA) dat de toenmalige inspanning, uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen, moest worden gehandhaafd.

Deze ogenschijnlijke consensus over de omvang van de ontwikkelingshulp werd echter steeds meer overschaduwd door een andere discussie: wat moet onder ontwikkelingshulp worden verstaan? Deze vraag is even oud als het debat over de omvang van de hulp. Maar in de jaren zeventig groeiden twijfels over de vermelding van sommige uitgaveposten op de begroting van ontwikkelingssamenwerking, zoals de hulp was gaan heten. Bij de presentatie van het kabinet-Den Uyl had de premier nog gezegd dat de 1,5% zowel uitgaven voor directe hulp aan ontwikkelingslanden en via multilaterale organisaties als ook de andere, meer ondersteunende uitgaven, die hoofdzakelijk in Nederland plaats vonden, omvatte.⁶⁴ Vooral over die laatste categorie ontstond discussie. Deze valt echter buiten het kader van dit overzicht.

113

Aldus zijn voor zover kon worden nagegaan de wensen vanuit de samenleving met betrekking tot een percentage van het nationale inkomen voor ontwikkelingshulp uiteindelijk overgenomen door de overheid. Deze wensen leefden met name in PvdA-kring reeds in een vroeg stadium. De PvdA speelde een grote rol in de acceptatie ervan in de regeringspolitiek: zowel de 1%- als de 1,5%-norm werden pas tot regeringsbeleid verheven door kabinetten, waarin de PvdA coalitiegenoot was. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat er in beide gevallen resoluties van onder meer de Algemene Vergadering van de VN aan vooraf waren gegaan.

BIJWIJZE VAN CONCLUSIE

In het voorafgaande hebben we geprobeerd na te gaan in hoeverre wensen vanuit de samenleving op het gebied van de Nederlandse buitenlandse politiek doordringen in het door de regering gevoerde beleid. Vanuit een meer theoretische invalshoek hebben we getracht het ontstaan van zulke wensen en de mogelijke reactie hierop van de politiek hierop te schetsen. Vervolgens hebben we de gang van drie concrete eisen in het politieke proces gevolgd, waarbij we hebben aangegeven waar deze voor het eerst werden geformuleerd, hoe partijen en/of parlement deze overnamen en hoe en waarom het regeringsbeleid op deze drie gebieden zich al dan niet heeft gewijzigd. Op grond hiervan formuleren we nu enkele algemene stellingen, die tevens als leidraad voor verdere (case-) studies zouden kunnen dienen.

1.
Het buitenlandse beleid van de Nederlandse regering lijkt eerder gevoelig voor stimuli vanuit de internationale omgeving dan voor binnenlandse impulsen.
2.
Dit beleid zal overwegend pas met nieuw naar voren gebrachte wensen vanuit de samenleving overeenstemmen indien het internationale systeem, waarbinnen de regering opereert, hier geen beperkingen oplegt.
3.
Willen actiegroepen effectief opereren, dat wil zeggen overname van de naar voren gebrachte wensen bewerkstelligen, dan is het vormen van allianties met zoveel mogelijk fracties van politieke partijen een vereiste.
4.
Slechts wanneer het voortbestaan van een kabinet door een buitenlands-politieke issue op het spel staat, heeft het inwilligen van die concrete (controversiële) eis kans op succes.
5.
Het binnenlands debat over buitenlandse politiek heeft daarom vooral een functie van profilering van partijen en groepen binnen partijen. De door partijen (in de programma's) geformuleerde buitenlandspolitieke uitspraken hebben daarom eerder een wervende functie naar buiten toe of een apaiserende functie binnen de partij.⁶⁵
6.
Samenvattend kan men stellen dat er wel sprake is van politisering, maar niet van democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid. De regering moet haar beleid wel meer dan voorheen verklaren en verdedigen, maar voelt zich daarom nog niet gedwongen het te wijzigen als gevolg van (nieuwe) maatschappelijke wensen. In dit opzicht zouden de partijen vooral de functie hebben van een stootblok tussen overheid en samenleving.

1. Cohen, B.C., 'Political System, Public Opinion, and Foreign Policy: the United States and the Netherlands', in: *International Journal*, 33, 1977/1978 (winter), 201.
2. Cohen, B.C., 'The Influence of Special Interest-Groups and Mass Media and Security Policy in the United States'. Paper prepared for the symposium on 'Democracy and Foreign Policy', Noordwijkerhout, maart 1982; Baehr, P.R., 'Democracy and Foreign Policy in the Netherlands', in: *Acta Politica*, 1983/1, 44.
3. Afgedrukt in *Keesings Historisch Archief*, no. 1059, 30/9-6/10 1951, 9627.
4. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York, 1957).
5. Zie voor een kritische benadering van Downs' model: Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (London etc, 1976), hfst. 10: 'Spatial Competition', 324-356. Ook Hans Daalder, 'The Comparative Study of European Parties and Party Systems: An Overview', in: Daalder en Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*. (Beverly Hills, 1983), 19-21.
6. De verschillende resultaten van twee recente studies over de Nederlandse situatie tonen aan dat dit niet het geval is. Rudy B. Andeweg, *Dutch Voters Adrift. On Explanations of Electoral Change, 1963-1977* (Leiden, 1982); C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral Change in the Netherlands. Empirical Results and Methods of Measurement*. (Amsterdam, 1983).
7. Cohen, B.C., (1982), 28-32.
8. Cohen, B.C., (1982), 2.
9. PvdA, *Verslagen 1974-1977*, 97.
10. Zoals o.a. verwoord in een motie van Den Uyl, *HTK*, 19 januari 1978, 429/30.
11. *HTK*, 3 juni 1976, 4507; *HTK*, 24 juni 1976, 4917.
12. *HTK*, 2 november 1976, 849.
13. Weergegeven in *PPR/Aktiekran*t, 16 februari 1979, 4.
14. PvdA, *Verslagen 1978-1980*, 56-57.
15. Sietse Bosgra, 'Zuid-Afrika treffen op gevoeligste plaats', in: *Nieuwsnet*, 17 november 1979. Voor de ARP: Hans de Boer bevestigde dit op de partijraad van 18 mei 1979.
16. *Utrechts Nieuwsblad*, 22 oktober 1979.
17. *Nederlandse Gedachten*, 22 september 1979.
18. *Vrij Nederland*, 29 september 1979, 3.
19. *HTK*, 13 november 1979, 1112.
20. *HTK*, zitting 1979-1980, 15800 hfst. V, vo. 114.
21. *HTK*, 17 juni 1980, 5419.
22. *HTK*, 26 juni 1980, 5794.
23. *HTK*, zitting 1980-1981, 16400, hfst. V, no. 86.
24. *Nederlandse Staatscourant*, 16 november 1981. Voor de tekst CDA-beleidsplan zie: *Formatie '81 belicht* (Den Haag, CDA, z.j.), 171-172.
25. *HTK*, 10 februari 1982.
26. *Nederlandse Staatscourant*, 22 november 1982.
27. Tekst in: *Formatie '82 belicht* (Den Haag, CDA, z.j.), 68.
28. *Jaarverslag CDA 1982*, 7.
29. *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 3.
30. *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 11. Zie voor de nota van Van den Broek: *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 1.
31. *HTK*, 21 juni 1983, 4703.

32. *HTK*, 27 november 1974, 1591.
33. *HTK*, 12 november 1975, 1042.
34. *HTK*, 11 november 1975, 1018.
35. R.B. Soetendorp, *Pragmatisch of Principieel. Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict*. (Leiden, 1983), 154-155 en 151.
36. *Ibidem*, 164-165.
37. *HTK*, 8 februari 1979 en 13 februari 1979, 3210, 3266 en 3267.
38. *HTK*, 8 februari 1979, 3266. De minister doelde hier op de gevangenneming van een Nederlandse cameraman door de PLO begin dat jaar. Naast de PSP stemden ook de fracties van de CPN, de PPR en D'66 (met uitzondering van twee leden) voor de motie.
39. *HTK*, Openbare Commissievergadering, 5 november 1979, 345-346 en *HTK*, 14 november 1979, 1131 en 1210; *HTK*, 20 november 1979, 1325-1326.
40. *HTK*, 20 november 1979, 1325-1326.
41. *Vrij Nederland*, 14 juli 1979.
42. *Roos in de Vuist*, 17 september 1979, 9-13.
43. *HTK*, 18 januari 1983, 1578 en 1 februari 1983, 1849.
44. *HTK*, 14 oktober 1982, 300-301 en 305; 18 januari 1983, 1575; 19 januari 1983, 1668, 1670; 20 januari 1983, 1681-1682 en 1692.
45. *HTK*, 14 oktober 1982, 279; 18 januari 1983, 1593 en 1 februari 1983, 1849.
46. *Yearbook United Nations 1960*, 284, resolutie 1522 (XV).
47. *Yearbook United Nations 1965*, 326, resolutie 1088A (XXXIX).
48. Baehr, P.R., *De Verenigde Naties, ideaal en werkelijkheid* (Utrecht/Antwerpen, 1976), 267.
49. *HTK*, 22 december 1955, 578.
50. G. Ruygers, 'Hulp aan minder ontwikkelde gebieden' in: *Socialisme en Democratie*, 1955, 418-428, m.n. 424.
51. *Keesings Historisch Archief*, 1957, 12962/2-3.
52. *HTK*, zitting 1962-1962, 201.
53. *HTK*, zitting 1962-1963, 193, 6 november 1962.
54. *HTK*, 8 november 1963, C350.
55. *Hulp aan ontwikkelingslanden* (Amsterdam, Arbeiderspers, 1963), 37.
56. *Tien over Rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA*, zoals opgenomen in: Boivin B., Hazelhoff, H., Middel B. en B. Molenaar, *Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid* (Deventer, Kluwer, 1978), 34.
57. *HTK*, 1 februari 1966. *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden* (Den Haag, 1966), p. 52.
58. *HTK*, 22 juni 1967, 532.
59. *Nederlandse Staatscourant*, 18 april 1967, 3.
60. *HTK*, 10 oktober 1967, 108 e.v.; *HTK*, Rijksbegroting 1968, 9300 V, verschillende nos.
61. Bijvoorbeeld: H. Linneman, 'De ontwikkelingssamenwerking van de toekomst: enkele hoofdlijnen', in: *Christen-Radicaal* (Hilversum/Kampen, 1967), 94-95.
62. *HTK*, 21 februari 1973, 634.
63. Regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl, *HTK*, zitting 1972-1973, 28 mei 1973.
64. *HTK*, 28 mei 1973, 1661.
65. R.A. Kooie, 'Partijprogramma's en buitenlands beleid 1946-1981', in: *Jaar-*

boek 1982, (Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1983), 161-195.

Opmerking: *HTK* staat voor Handelingen Tweede Kamer. De verkiezingsprogramma's waarnaar in de tekst verwezen wordt zijn de programma's, zoals die in oorspronkelijke of gecopiëerde vorm aanwezig zijn op het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen te Groningen.

Het belang van politieke partijen en het politieke belang van partijen*

J. E. Keman

118 1. INLEIDING

‘While the sea of history remains calm, the ruler-administrator in his frail bark, holding on with a boat-hook to the ship of the people and himself moving, naturally imagines that his efforts move the ship he is holding on to. But as soon as a storm arises and the sea begins to heave and the ship to move, such a delusion is no longer possible. The ship moves independently with its own enormous motion, the boat-hook no longer reaches the moving vessel, and suddenly the administrator instead of appearing a ruler and a source of power, becomes an insignificant, useless, feeble man’. (Tolstoi).

Dit citaat geeft mijns inziens op uitstekende wijze de problematiek weer, die centraal staat op het kongres van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Immers, als er sprake is van een belang van politieke partijen, dan zal dat gezocht moeten worden in het fungeren van politieke partijen als doorgeefluik van individuele c.q. groepsbelangen, als verbindend element tussen verschillende (deel-)belangen, en als (mede-)uitvoerder van het overheidsbeleid om bijvoorbeeld die belangen te behartigen. Deze (nogal) ‘Eastonian’ beschrijving van het politieke proces heeft als impliciete aanname, dat dit alles in de werkelijkheid ook feitelijk zo gebeurt. Anders gesteld: via de ‘politiek’ kan de samenleving gestuurd en bestuurd worden en met behulp van overheidsbeleid kunnen maatschappelijke veranderingen doorgevoerd worden. Dit geheel van politiek bedrijven, waarbij vooral naar de relatie tussen partijen en regeringen en hun optreden wordt gekeken noem ik *partij-kontrolé* in parlementaire democratieën.¹ Evenals bij Tolstoi wordt door velen een vraagteken gezet bij de hierbovengenoemde opvattingen over de rol van de ‘politiek’ en daarmee ook van de politieke partijen als zodanig.

Zeker nu, met een economische crisis die haar gelijke niet kent in de naoorlogse geschiedenis, is de vraag gerechtvaardigd of de 'ruler-administrator' de boot op koers kan houden, of veeleer een speelbal is van de heersende maatschappelijke krachten en tegenstellingen. Het is deze vraag, die ik in deze bijdrage wil proberen te beantwoorden. Niet alleen omdat het een interessante politieke-logische probleemstelling is, maar ook - en vooral - omdat het mijns inziens een relevant probleem betreft, namelijk het aangeven van het politieke belang van partijen.

Alvorens in te gaan op mijn eigen stellingname met betrekking tot deze vraagstelling, zal ik aandacht besteden aan het internationale debat over deze materie, dat al enige tijd gevoerd wordt door politikologen, sociologen en ekonomen en dat bekend is geworden onder de titel 'Does Politics Matter'.²

119

Aansluitend hierop zal geprobeerd worden aan te geven wat de voorwaarden zijn waaronder politieke partijen (relatief) succesvol de boot op koers kunnen houden. Daarnaast zal aangeduid worden welke grenzen er gesteld worden aan het optreden van politieke partijen.

Tenslotte, zal ik in mijn konklusie de stelling poneren, dat politieke partijen niet alleen van belang zijn voor het maken van een effectief beleid, maar juist ook politiek van belang kunnen zijn door een meer principiële afweging bij de besluitvorming dat ten grondslag ligt aan het te voeren beleid.

2. 'DOES POLITICS MATTER?'; OFWEL: HEBBEN PARTIJEN INVLOED OP HET OVERHEIDSBELEID IN KAPITALISTISCHE DEMOKRATIEËN?

De aanname dat politieke keuzes en politieke activiteiten voor een belangrijk deel de levensomstandigheden van mens (en dier) beïnvloeden, zo niet bepalen, is even oud als de sociale wetenschappen zelf. Deze gaat bijvoorbeeld terug tot Aristoteles' vertoog over de aard en effecten van de onderscheiden konstituties die het oude Griekenland rijk was. Ook kan men soortgelijke voorbeelden vinden in de geschriften van de 'moderne' grondleggers van de sociale discipline. Zowel bij Weber, Marx, als bij Durkheim speelde - op weliswaar verschillende manieren - het keuzegedrag van individuen en groepen een rol, alsmede de strategieën waarvan men zich bediende om een en ander ook in de praktijk te bewerkstelligen.

Het is pas later - tussen 1920 en 1960 - dat de bovenstaande aanname betwist werd en dan nog meestal op grond van professionele beperkingen opgelegd door de ontstane disciplinegrenzen. Zo maakten velen van de beoefenaren van de makro-sociologie zich de redenering eigen dat politieke keuzes en het aanverwante handelen het gevolg zijn van de heersende maatschappelijke ontwikkeling en de met name sociaal-ekonomische krachten die daaraan ten grondslag liggen. Vooral politieke ekonomen hanteren eenzelfde redeneertrant, waarbij de maatschappelijke ontwikkeling nader geformuleerd wordt als het rationele keuzegedrag dat aan elk handelen - en dus ook het politieke - ten grondslag ligt. Naast deze variant uit de 'Nieuwe Politieke Economie' (zie onder meer het werk van Van den Doel) kan men dit ook terugvinden bij veel (neo-)marxisten, voor wie de logika van het kapitalistische accumulatie-proces de oorzaak is van de politieke opstelling van grote groepen c.q. klassen en hun politieke optreden (zie bijvoorbeeld Stuurman).

Voor veel politikologen heeft eenzelfde ontwikkeling gegolden: er was duidelijk sprake van een (over-)grote aandacht voor de konstitutionele en institutionele kenmerken van de politieke realiteit, veel meer dan voor het optreden en handelen van politieke aktoren binnen het politieke systeem. Natuurlijk werd er wel aandacht besteed aan politieke partijen, maar veeleer als een 'konstante' binnen het geheel van de 'grand theories' die geformuleerd werden en (klaarblijkelijk) geen nadere uitwerkingen behoeften. Dit is overigens het meest paradoxale aan de ontwikkeling van deze benadering in de politieke wetenschap: tegen de tijd dat men zich ervan bewust werd dat veel van de maatschappelijke veranderingen juist gekenmerkt werden door de opkomst van de 'staat' en de daarbij behorende uitbreiding van taken (in de vorm van overheidsbeleid) en van uitvoerende instanties (burokratie), koncentreerde men de aandacht op het determinerende effect van de sociale machten en van het industrialiseringsproces en vergat men zich af te vragen of en in hoeverre politieke aktoren (zoals partijen) van invloed waren op de verschillen in ontwikkeling van staten en met betrekking tot het beleid dat er door gevoerd werd.

Pas de laatste tijd is er meer aandacht gekomen voor benaderingen waarin de diversiteit van overheidsbeleid en de maatschappelijke gevolgen ervan de aandacht krijgen. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of en in hoeverre politieke partijen de vorming en uitvoering van overheidsbeleid ook feitelijk beïnvloeden.

Met andere woorden of de aanname of 'Does Politics Matter' ook empirisch aannemelijk gemaakt kan worden.

3. DOES POLITICS MATTER?

Het antwoord op deze vraag heeft vorm gekregen in een tweetal nieuwe(re) benaderingen in de politikologie gedurende de jaren zestig en zeventig. Ten eerste door de systematisch vergelijkende studies in de Verenigde Staten over het beleid van federale staten; ten tweede door de (neo-)marxistische staatstheorieën.

121

Beide benaderingen hebben gemeen, dat ze impliciet of expliciet de vraag stellen 'Does Politics Matter'? Ofwel, maakt het voor de richting en het verloop van de maatschappelijke ontwikkelingen uit of er verschillen in politieke structuren en in politiek optreden van actoren bestaan.

De antwoorden, die aanvankelijk hierop gegeven werden hebben het professionele zelfbewustzijn van vele politikologen behoorlijk aan het wankelen gebracht: uit talrijke onderzoeken, allereerst in de Verenigde Staten, bleek dat het onderscheid in overheidsbeleid en de effecten ervan (meestal afgemeten aan de uitgaven voor het beleid inzake de verzorgingsstaat en aan makro-ekonomische indicatoren) veeleer het resultaat waren van sociale en ekonomische ontwikkelingen en veel minder werden veroorzaakt door politieke variabelen als bijvoorbeeld partijverschillen en regeringsdeelname.³

De stellingen die uit de (neo-)marxistische literatuur naar voren kwamen, waren even bedreigend en provocerend: politieke structuren en processen zijn slechts van ondergeschikt belang in tegenstelling tot de invloed en werking van de kapitalistische georganiseerde ekonomie. Kortom, het gilde van politikologen bleek zich meer met randverschijnselen beziggehouden te hebben en dus waren de resultaten van deze discipline hooguit interessant, maar in ieder geval nauwelijks relevant.⁴ Deze uitkomsten hebben geleid tot het bovengenoemde debat en hebben de inleiding gevormd tot (koortsachtige) onderzoeksactiviteiten van met name politikologen, waarbij gepoogd werd uit te maken of politieke factoren inderdaad van ondergeschikt belang waren bij de verklaring van beleid.

Toen de rookwolken eenmaal wat opgetrokken waren bleek -

kort samengevat - dat de sociale en economische structuur en de processen die zich hierbinnen afspelen weliswaar van groot belang zijn, maar dat de politieke variabelen in ieder geval ook relevant zijn voor de verklaring van overheidsbeleid en de daarmee verbonden gevolgen in termen van verzorgingsstaat en economische stabiliteit. Bovendien bleek - mede door de methodologische kritiek over en weer - de verklaringskracht van respectievelijk politieke variabelen en sociale en economische factoren in onderlinge verhouding sterk te variëren en afhankelijk te zijn van het gekozen beleidsterrein, de geanalyseerde onderzoeksperiode en van de keuze van onderzoekseenheden (populatie/steekproef) en de meting van de gebruikte variabelen (geldigheid en betrouwbaarheid).

Kortom, het belang van de 'politiek' en dus ook van partijen scheen wel degelijk aanwezig te zijn, maar het was (nog) niet duidelijk in welke mate en met welke gevolgen. Deze vraag nu is juist in de tweede helft van de jaren zeventig het onderwerp geworden van veel internationaal vergelijkend onderzoek met als centrale afhankelijke variabele de 'verzorgingsstaat' en aspecten van het beleid wat er dienaangaande gevoerd wordt. Ik zal hieronder kort de theoretische vooruitgang weergeven aan de hand van het empirische onderzoek op dit terrein. Eerst zal ik ingaan op de zogeheten grenzen van het politieke handelen als gevolg van sociaal-economische factoren. Daarna zal ik aangeven onder welke voorwaarden politieke partijen toch van belang (kunnen) zijn.

4. DE INTERAKTIE TUSSEN POLITIEKE EN SOCIAAL-EKONOMISCHE FAKTOREN

De nieuwere onderzoeken kenmerken zich door het gemeenschappelijke uitgangspunten zich te beperken tot de ontwikkelde kapitalistische democratieën en zich niet uitsluitend bezig te houden met de analyse van of politieke variabelen of sociale en economische factoren. Voorts werd gepoogd in plaats van dwarsdoorsneden de ontwikkelingen over langere perioden na te gaan. De uitkomsten van dit soort onderzoeken hebben niet alleen aangetoond dat met name de indicatoren voor politieke structuren, processen en daarbinnen opererende actoren veel meer theoretische en methodologische aandacht verdienen, maar ook dat juist

in het grensgebied tussen de 'politieke' sfeer en de 'sociale en economische' sferen krachten werkzaam zijn die mede het functioneren van politieke actoren, zoals partijen en regeringen, bepalen. Anders gezegd, het voornaamste resultaat van deze recente en meer verfijnde studies is geweest dat er gewezen is op het belang van het onderkennen van de interactie tussen de verschillende analytisch te onderscheiden sferen van de werkelijkheid. Een interactie, die toen de sociale wetenschappen nog niet onderverdeeld waren en de afstand tot de economische wetenschap geringer was, als vanzelfsprekend werd gezien.

Het (opnieuw) onderkennen van deze interactie en daarmee het aanvaarden van de gelijkwaardige inbreng van de politieke variabelen bracht ook de akseptatie met zich mee van de volgende aannames inzake de rol van de politiek in ontwikkelde kapitalistische democratieën:

123

- a. het politieke systeem kan binnen sociale verhoudingen en economische ontwikkelingen relatief onafhankelijk opereren;
- b. het bestaande patroon van belonen, status verwerven en bevoordeling in een kapitalistische samenleving valt langs politieke weg te beïnvloeden;
- c. de wensen en verlangens van het electoraat - vooral dat van de regeringspartij(en) - zijn van invloed op parlementaire beslissingen en dus op het overheidsbeleid.

In de onderzoeksliteratuur zijn voldoende aanknopingspunten om deze aannames te hanteren, zij het dat enige relativering soms nodig is. Ik meen dat zulke nuanceringen aangebracht kunnen worden door de relatief autonome werking van bestaande sociale en economische structuren, processen en gedragingen in ogenschouw te nemen.

Op basis van verschillende theorieën en onderzoeken, uiteenlopend van staatstheoretische beschouwingen, convergentietheorieën, analyses van de openbare financiën, verkiezingssociologische interpretaties tot pure beleidsanalyses, kom ik tot de volgende punten ter relativering van de rol en invloed van politieke variabelen:

- a. de werking en invloed van het vigerende politieke systeem wordt beperkt door de ontwikkelingen op het niveau van de wereld economie en daarbij behorende internationale machtsverhoudingen⁵;
- b. de autonomie van een kapitalistisch-economisch systeem laat

niet toe dat er maatregelen uitgevoerd worden die evident strijdig zijn met de werking van dat systeem, dat wil zeggen met accumulatie op basis van partikuliere toeëigening en door middel van het marktmechanisme;

c. de omzetting van wensen en verlangens van het electoraat (c.q. partijen) wordt ook beïnvloed door de activiteiten van zogeheten special-interest groepen, die concurrerend optreden ten aanzien van de beleidsvorming.⁶

124

Hiermee heb ik aangegeven wat de grenzen zijn van het 'politieke' in een samenleving als de Nederlandse en daarmee wat de rol en positie van politieke partijen is en kan zijn: via parlementair-demokratische procedures kunnen burgers invloed uitoefenen op de samenstelling en het optreden van regeringen. Deze (indirekte) invloed verkrijgt via het overheidsbeleid meer concrete vorm en inhoud. Hieruit en uit de materiële gevolgen van het gevoerde overheidsbeleid kan enerzijds blijken of de aannames van het relatieve belang van partij-kontrolé inderdaad juist zijn en of de relatieve beperkende factoren die hierboven besproken zijn, metterdaad gelden in een kapitalistische democratie.

5. PARTIJ-VERSCHILLEN EN PARTIJ-KONTROLE

Politieke partijen in parlementaire democratieën functioneren altijd naast andere partijen. Het is daarom vreemd dat wel eens is getracht om het verschil tussen partijen weg te redeneren of als irrelevant te beschouwen. De 'Allerweltsparlei' van Kirchheimer was hier een voorbeeld van, de aanklacht van Agnoli in 1968 een andere. Ook in sociologische werken werd regelmatig gesteld dat partijverschillen niet (meer) van belang waren voor de burgers.⁷

Ondanks deze studies, die gebaseerd zijn op de ideeën die men terug kan vinden in de konvergentie-theorie en in de 'end-of-ideology'-benadering, is het nog steeds zo dat er altijd meerdere politieke partijen zijn en dat deze veelal van elkaar verschillen in tweeërlei opzicht: of de partijen zijn in te delen naar hun onderscheid op sociaal-ekonomisch terrein of naar hun verschillen in taal, ras of religie. Beide dimensies komen in de meeste kapitalistische democratieën naar voren en afhankelijk van het kiessysteem zetten deze zich door tot in de vertegenwoordigende lichamen.⁸ Ook voor Nederland is het bovenstaande zeer wel toepasbaar, zoals Lijphart en Daalder reeds lang beweren en nu ook

kwantitatief-empirisch door onder anderen Middendorp en Van der Eijk en Niemöller is aangetoond.

Het belang van partijverschillen is gelegen in het feit dat hierdoor de partij-kontrolé een wisselende bezetting kent en ook een wisselende invloed heeft. Immers, het is een nauwelijks omstreden stelling dat 'linkse' partijen een ander gebruik maken van hun invloed op regeringsniveau dan 'rechtse' of 'centrum'-partijen. Overigens zijn hierbij de rol en positie van de zogeheten 'centrum'-partijen van wezenlijk belang, omdat zij:

- a. vrijwel altijd bestaan bij de gratie van sociaal-kulturele kenmerken in tegenstelling tot de meeste andere partijen; en
- b. meestal een vagere opvatting hebben over sociaal-ekonomische vraagstukken dan andere partijen.

125

Een en ander leidt er vaak toe dat deze partijen een belangrijke stem in het kapittel kunnen hebben bij de vorming van koalities, temeer omdat zij samenwerking met linkse of rechtse partijen niet uit (behoeven te) sluiten. Bovendien kunnen zij zich in sociaal-ekonomisch opzicht niet al te principieel opstellen omdat hun aanhang zich in eerste instantie op sociaal-kulturele kenmerken heeft verenigd. Deze deels noodzakelijk flexibele opstelling kan vaak een (soms evenredig) grote invloed hebben op de partij-kontrolé.

Kortom: partijverschillen spelen een konstituerende rol bij de totstandkoming van (koalitie)regeringen. Naarmate de partijverschillen principiëler zijn en dus moeilijker te overbruggen, is er meer kans dat de partij uit het 'centrum' partij-kontrolé uit kan oefenen ten koste van een effectieve (daarwerkelijke) aanwending van de regeringsmacht door de andere partijen. Immers, deze zullen altijd afhankelijk zijn van de welwillendheid van de partij die het centrum beheerst. Omgekeerd: hoe kleiner de partijverschillen zijn, des te meer kans is er op wisselende koalities, die evenwel minder effectief voor alle betrokkenen zijn. Want zowel de waarschijnlijke kwetsbaarheid van het regeringsprogramma als de geringe beschikbare tijd vormen dan een belemmering om überhaupt beleid te kunnen maken.⁸ Zoals men weet zijn beide situaties toepasbaar op Nederland: het 'centrum' (CDA) beheerst (nog) steeds de regeringskombinaties en dus de partij-kontrolé, maar tegelijkertijd is het ook zo, dat weinig kabinetten de periode van vier jaar volmaken.

Naast de beperking van de effectiviteit van partij-kontrolé hebben nog andere factoren een voorwaardelijke invloed (dit zijn

faktoren die noodzakelijk zijn, maar afzonderlijk niet doorslaggevend). Een invloed die in tegenstelling tot de rol van bijvoorbeeld 'centrum'-partijen de effectiviteit verhoogt. Deze factoren zijn:⁹

- er is één partij, die duidelijk groter is dan de andere (bijvoorbeeld circa 40% van zetels en/of stemmen), zoals in Zweden, Japan en de VS vaak het geval is;
- er is één partij (of coalitie) die lang genoeg aan één stuk regeert om de burocratie te kunnen beheersen;
- er is één partij (of coalitie) die ondersteund wordt door grote maatschappelijke organisaties (kerk, vakbeweging, etc.), zoals in Zweden en Nederland;
- de overige partijen zijn niet alleen kleiner, maar ook onderling sterk verdeeld, zoals in Japan en Zweden.

Al deze factoren vormen, samen met hetgeen reeds is opgemerkt over de rol en positie van 'centrum'-partijen, de randvoorwaarden voor een effectieve vorm van partij-kontrolé.

Het belang van politieke partijen hierbij is nu duidelijk: om als politieke partij van enig gewicht voort te blijven bestaan is het nodig om regelmatig regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Anderzijds is het een politiek belang voor wat betreft de partij-kontrolé dat inderdaad partijen regelmatig de wacht aflossen. Met andere woorden: het bestaan van verscheidene partijen met waarneembare politieke verschillen is goed voor hun functioneren en is bovendien goed voor het functioneren van de parlementaire democratie. De vraag, die evenwel resteert, is hoe goed en hoe effectief dit nu eigenlijk is met betrekking tot de vorming van het overheidsbeleid.

6. PARTIJ-KONTROLE EN OVERHEIDSBELEID IN NEDERLAND

De meeste (ook recente) onderzoeken die zich bezig hebben gehouden met de invloed van politieke partijen keken daarbij vooral naar het effect op het overheidsbeleid inzake de verzorgingsstaat en economische politiek.¹⁰

Dit is ook wel begrijpelijk, omdat de meeste partijen in ontwikkelde kapitalistische democratieën zich het duidelijkst op deze beleidsterreinen hebben geprofileerd. Het terrein van de buitenlandse politiek daarentegen is niet of nauwelijks onderwerp geweest van zulke analyses. Ook dit is wel begrijpelijk, omdat - zoals bijvoorbeeld Baehr voor Nederland vaststelt - er gedurende

vrijwel de gehele naoorlogse periode nauwelijks sprake was van fundamentele verschillen tussen de grotere politieke partijen ten aanzien van de buitenlandse politiek. Bovendien stelt hij dat 'it is not possible to determine the influence of Dutch political parties on foreign policy with any degree of certainty'.¹¹

Dezelfde konklusie heb ik ook moeten trekken bij de invloed van partijen op het defensiebeleid in de meeste ontwikkelde kapitalistische democratieën. Alleen bij uitzondering kon vastgesteld worden dat politieke partijen via parlement en regering van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de militaire uitgaven in het Westen.¹²

127

Toch wil ik hier de stelling naar voren brengen, dat met name de laatste tien jaar de partij-kontrolé wel van invloed is geweest op zekere aspecten van de buitenlandse politiek en het defensiebeleid in Nederland: enerzijds op het gebied van het veiligheidsbeleid en anderzijds op het verloop van de militaire uitgaven. In het eerste geval was dit het gevolg van de voorgenomen 'modernisering' van de kernbewapening en in het tweede geval was de oorzaak gelegen in de afnemende financiële middelen van de overheid. Ik zal hieronder deze stelling - zij het schetsmatig - uitwerken, waarbij de verschillende elementen die hierboven genoemd zijn.

7. NATIONALE VEILIGHEID EN MILITAIRE INSPANNING

Beide elementen hangen natuurlijk nauw met elkaar samen en worden niet alleen door het gedrag en de opstelling van politieke partijen in parlement en regering beïnvloed, maar ook door tal van factoren die ik elders heb uitgewerkt.¹³

Ik zal hier kort op een aantal van deze factoren ingaan, waarbij nagegaan zal worden of en in hoeverre de invloed van partijen op het beleid erdoor wordt verminderd, geneutraliseerd, dan wel versterkt.¹⁴ Bekeken wordt welke andere actoren en factoren dan de partij-kontrolé een rol spelen ten aanzien van de nationale veiligheid en militaire inspanning in Nederland.

7.1 *externe krachten en machten*

Tot de belangrijkste invloeden op de vorming van het veiligheidsbeleid van een land behoren de economische toestand en de internationale verhoudingen. Het staat buiten kijf, dat de heersende

ekonomische malaise van invloed is op de nationale economie en dus ook op de inkomsten van de fiskus. Buiten de wil en macht van parlement en regering om wordt zodoende een grens gesteld aan de inspanningen die een land zich kan getroosten. Voor Nederland is dit duidelijk geworden door het mislukte beleidsvoornemen om de defensieuitgaven jaarlijks met 3% (van het BNP) reëel te laten groeien. Dit voornemen kreeg binnen de NAVO de instemming van alle lidstaten in 1977, maar in 1982 kon door het SIPRI gekonstateerd worden dat 'there has been a *deceleration*, not a *acceleration* in the volume growth since the target was announced (...). The United States has begun a formidable program of rearmament, NATO-Europe and Canada have not.'¹⁵

Dit resultaat is ongetwijfeld het gevolg van de economische crisis geweest en het voorbeeld laat tegelijkertijd zien dat de economische toestand klaarblijkelijk grenzen stelt aan financiële handelingsruimte van afzonderlijke natie-staten en dat het lidmaatschap van het militair bondgenootschap in hoge mate de doeleinden van het veiligheidsbeleid van nationale staten bepaalt.

Alhoewel in dit geval beide externe factoren elkaar hier tegenwerkten, wordt ook het Nederlandse veiligheidsbeleid en het verloop van de militaire uitgaven veeleer door externe krachten en machten beïnvloed dan door de nationale politieke partijen en door de regering. Scherper gesteld: de partij controle is hier in haar werking geneutraliseerd en vervult slechts een beleidsuitvoerende in plaats van een beleidsmakende functie.

7.2 extra-parlementaire invloeden

Vrijwel elke parlementaire democratie kent een buiten-parlementaire oppositie en dus extra-parlementaire beïnvloeding. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen continue belangengroepen (zoals bijvoorbeeld de vakbeweging en het Interkerkelijk Vredesberaad) en andere, meer tijdelijke actiegroepen (zoals het Comité Kruisraketten Nee). Organisatievormen onderscheiden zich van partijen door het feit dat ze in het algemeen geen concurrenten hebben en doordat ze zich slechts met één doelstelling van het overheidsbeleid bezighouden. Zulke groepen wil ik verder door hun vorm van optreden als 'special-interest groups' opvatten. (zie paragraaf 4)

Het voornaamste effect van deze groepen is dat zij door hun optreden en actievormen de parlementaire besluitvorming beïnvloeden, hetzij vooraf door uitstel, hetzij achteraf door bijstelling van

het beleid. Beide vormen heeft men in Nederland kunnen waarnemen op het gebied van het veiligheidsbeleid en van de militaire uitgaven. De kwestie van de kruisraketten is een voorbeeld van het eerste, en behoeft - dacht ik - weinig verdere toelichting. De tweede vorm is meer indirect zichtbaar, namelijk door een verschuiving in de prioriteiten van het gehele overheidsbeleid. De heersende bezuinigingswoede om het financieringstekort weg te zuiveren heeft er (vaak sluipenderwijs) toe geleid dat die beleids-terreinen gespaard blijven waarop 'sterke' special-interest groups werkzaam zijn. Behalve de verenigingen van beroepsmilitairen zijn er slechts weinig voor defensie, want voor een militair-industrieel complex is Nederland industrieel onvoldoende belanghebbend en is het militair apparaat te klein van omvang.¹⁶ Kortom, het gebrek aan speciale aandacht en het feit, dat het niveau van de militaire uitgaven in de 70-er jaren steeds minder belangrijk is (geworden) voor de grotere partijen, heeft ertoe geleid dat 'special interest groups' niet alleen de partij-kontrolle hebben doen afnemen, maar ook een delegitimerend effect kunnen hebben op het veiligheidsbeleid en de militaire uitgaven.¹⁷

129

7.3. politisering van de partij-kontrolle

Als er een term te veel en te vaak op verschillende manieren gebruikt wordt is dat wel 'demokratisering van beleid'. Soms wordt er meer medezeggenschap bij beleidsvorming mee bedoeld, soms het verlagen van drempels voor beleidsvoering en soms het openbaar maken van beleid. Al deze vormen van demokratisering houden niet meer in dan dat men het informatiegewicht verhoogt en zekere elite-kenmerken verlaagt ten aanzien van de besluitvorming en met betrekking tot de beleidsuitvoering. Bijna nooit houden ze in dat de bevolking (althans het geïnteresseerde deel) zelf actief participeert in de voorbereiding van besluitvorming en daarmee direkter invloed uitoefent op de beleidsvorming. Wanneer dit wel het geval is, zal ik spreken over *politisering van partij-kontrolle*. In tegenstelling tot wat veelal gedacht wordt hoeft dit niet te leiden tot een verzwakking van het parlementair-demokratische gehalte van de partij-kontrolle, maar kan juist tot een versterking ervan bewerkstelligen! Ik baseer dit op het argument dat wanneer er in de recente Nederlandse politieke geschiedenis sprake was van betrokkenheid en (zelf-)inschakeling van de bevolking de grotere politieke partijen (min of meer) gedwongen waren om het gebruikelijke patroon van routine-besluitvorming te doorbre-

ken: men werd genoopt om de uitgangspunten helder te formuleren en ook daarnaar te handelen. Het betekent dat partij-verschillen een grotere rol gaan spelen en dat de besluitvorming (meer) op basis van principiële afweging moet plaatsvinden. Voorbeelden hiervan uit het recente parlementaire verleden zijn de abortuskwestie, het inkomensbeleid en natuurlijk de kruisraketten.

In al deze kwesties kunnen de verschillende politieke partijen in parlement en regering een keuze op een gegeven moment niet meer uit de weg gaan: bij de abortuskwestie door het initiatief van de Tweede Kamer; het 'inkomensplaatje' kan bij gebrek aan economische groei en consensus tussen de 'sociale partners' niet meer voor iedereen aantrekkelijk gemaakt worden; en de kruisraketten zijn door het zogenaamde 'dubbelbesluit' van de NAVO en de massale betogingen in Amsterdam en Den Haag tot een 'hot' (partij-)politiek issue geworden, dat nauwelijks uitstel van standpuntbepaling meer gedooft. Met name bij dit laatste beleidsonderwerp blijkt dat partijen van belang zijn voor en van invloed zijn op het overheidsbeleid. Immers, de partij-kontrolle kan én moet hierbij een cruciale rol spelen. Enerzijds, omdat in Nederland een volksraadpleging onmogelijk is en door de meeste partijen ook niet gewenst wordt. Anderzijds, omdat het onderwerp tijdens de verkiezingen van 1981 en 1982 tot één van de belangrijkste strijdpunten behoorde.¹⁸

Kortom, wanneer een onderdeel van het overheidsbeleid gepolitiiseerd raakt (iets wat vaak het gevolg is van de werking van externe machten en krachten en van extra-parlementaire invloeden, zoals bij de kruisraketten) leidt dit tot een profilering van de partijverschillen en intensivering van de partij kontrolle en dus tot meer invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid.

8. ENIGE STELLINGEN TOT BESLUIT

1.

Uit veel onderzoeken is gebleken, dat de sociale en economische ontwikkelingen in kapitalistische democratieën niet noodzakelijkerwijs leiden tot een éénvormig patroon van overheidsbeleid, noch tot een einde van ideologische partijverschillen.

2.

De inwerking van niet-politieke factoren op de relatie tussen 'politiek' en 'beleid' is wisselend in gewicht en in de tijd. Dit blijkt onder meer uit de omslag in de economische ontwikkeling en het opnieuw opklaaien van de 'koude oorlog' in de jaren zeventig, vooral op het terrein van defensie en van de verzorgingsstaat.

3.

Het voorgaande impliceert dat inzake de discussie over 'Does Politics Matter' niet veel meer te zeggen valt dan dat partij-verschillen soms wel, soms niet relevant zijn (afhankelijk van externe en extra-parlementaire krachten en machten) en daarmee partijkontrolle soms wel, soms niet van invloed is. Wel kan vastgesteld worden dat het niet bewezen is dat 'politics does *not* matter'.

131

4.

Het belangrijkste element dat bijdraagt tot een actievere partijkontrolle is de aanwezigheid van een tendens tot politisering van een deel van het overheidsbeleid. Immers, politieke partijen kunnen dan hun beleidskeuze minder makkelijk verbergen voor het publiek of uit de weg gaan door de besluitvorming uit te stellen.

5.

Het belang van politieke partijen ligt daarom meer besloten in het streven naar een principiële opstelling met betrekking tot het overheidsbeleid dan in het als belangrijkste bestaansgrond presenteren van het onderling afwegen van onderdelen.

6.

Meer konkreet: het *politieke belang van partijen* is niet per definitie het aggregeren en integreren van (deel)belangen, maar het innemen van principiële standpunten. Dit betekent, dat het *belang van politieke partijen* meer besloten ligt in hun optreden als beginselpartij dan in hun bestaan als programma-partij of volkspartij.

7.

In de huidige praktijk van vredes- en veiligheidspolitik zou het voorgaande voor Nederland inhouden dat het niet alleen de (beruchte/beroemde) politieke duidelijkheid bevordert, maar ook dat de heersende (en langdurige) bezetting van het politieke centrum onder druk zou kunnen komen. Vooral omdat vaak geble-

ken is dat bij principiële kwesties de scheidslijnen door de partijen heen lopen, waardoor de bestaande partij-kontrolé inefféktief is om de beslútsvorming ook daadwerkelijk in beleid om te zetten.

Noten

132

* Dit papier kan door zijn doelstelling als bijdrage aan een specifiek thema en door zijn omvang geen recht doen aan vele zaken, die ook nog of uitgebreider behandeld behoren te worden. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat veel van wat hier naar voren gebracht zal worden het vruchtbare resultaat is van diskussie en onderzoek dat ik gedaan heb samen met Dietmar Braun (UvA), Francis G. Castles (Open University), Maria Maguire (E.U.I. Florence) en Manfred G. Schmidt (Konstanz/Berlijn). Voor de inhoud ben ik natuurlijk zelf verantwoordelijk.

1. Zie hiervoor: Hans Keman en Corina van Arnhem, 'Partij kontrolé en overheidsbeleid', in: *Tijdschrift voor Politieke Ékonomie*, 1980 nr. 1, 57-87.
2. Dit is gebaseerd op: Hans Keman, 'Sociaaldemokratie en Verzorgingsstaat in internationaal perspectief', in: *Niet bij puinruimen alleen*, onder redaktie van John Huige, Siep Stuurman en Luuk Wijmans, (Amsterdam 1980), 265-293. Zie verder ook: M.G. Schmidt, *Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und Sozialdemokratischen Regierungen*, (Frankfurt/New York, 1982).
3. Een en ander kan men terugvinden in het werk van allereerst V.O. Key, *Southern Politics in State and Nation*, (New York 1949). In de jaren zestig is dit verder uitgewerkt door bijvoorbeeld R.E. Dawson en J.A. Robinson, 'Inter-party competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States', in: *Journal of Politics* (23, 1963); T.R. Dye, *Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the States*, (Chicago, 1966); F.L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, (London, 1968). Alle auteurs komen hierbij tot de konklusie dat partijverschillen in regering en parlement van ondergeschikt belang zijn met betrekking tot de beleidsvorming.
4. Het meest duidelijk kan men het (neo-)marxistische standpunt over de rol van de burgerlijke partijen terugvinden bij: J. Agnoli en P. Brückner, *Die Transformation der Demokratie*, (Frankfurt/Köln 1969); C. Offe, 'Advanced Capitalism and the Welfare State', in: *Politics and Society III* (4, 1972); S. Stuurman, *Kapitalisme en Burgerlijke Staat*, (Amsterdam 1978). In het algemeen wordt in onderscheiden mate 'ekonomisties' beargumenteerd dat politieke partijen slechts een rituele funktie vervullen ter legitiëmering van het staatsoptreden c.q. de beleidsvorming en uitvoering ervan.
5. Zie hiervoor bijvoorbeeld G. Junne, *Internationale arbeidsdeling en Politiek Proces*, (Amsterdam 1982); P.J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, (Wisconsin, 1978); E. Krippendorff, *Internationales System als Geschichte*, (Frankfurt/New York, 1975).
6. Met deze term worden alle pressie- en aktiegroepen bedoeld die zich inzetten voor één bepaalde doelstelling. Zie voor een soortgelijke omschrijving: P.R. Baehr, 'Democracy and foreign policy in the Netherlands', in: *Acta Politica* (83/1), 48-51.
7. Zie O. Kirchheimer, 'Der Wandel des europäischen Parteiensystems', in: *Pol. Vierteljahresschrift* (1965), 20-41; J. Agnoli en P. Brückner, *op. cit.*; D. Lockwood, F. Bechafer, J. Platt, *The Affluent Worker in the Class Structure*, (Cambridge, 1975).
8. Zie hiervoor meer uitgebreid: K. von Beyme, *Parteien in Westlichen Demokratien*, (München 1982) en G. Sartori, *Parties and Party Systems*, (Cambridge 1976).

9. Veel van deze voorwaarden zijn ontwikkeld in de ECPR-research-group 'Party-differences and Public Policy'; de resultaten van deze groep onderzoekers zijn neergelegd in: F.G. Castles (ed.), *The Impact of Parties, Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, (London/Beverly Hills, 1982).
10. Zie bij: Schmidt, *op. cit.*; Castles (ed.), *op. cit.*; P. Flora en A. Heidenheimer (eds.), *The Development of the Welfare State*, (Brunswick (New England) 1981); A.T. Cowart, 'The Economic Policies of European Governments', in: *British Journal of Political Research* (VII/3-4 1978); H. Keman en F. Lehner (eds.), 'The Management of Politics - Economic Interdependence in Advanced Capitalist Democracies', in: *Special Issue of European Journal for Political Research* (12/2 1984).
11. Geciteerd bij: P.R. Baehr, *op. cit.*, 46; zie ook: J.J.C. Voorhoeve: *Peace, Profits and Principles: A study of Dutch foreign policy*, (Den Haag 1979); A. van Staden: 'De Politieke Partijen en het buitenlandse beleid, in: *Internationale Spectator*, XXXI (jan. 1977); overigens moet hierbij aangetekend worden dat invloed van wie of wat ook nooit met enige zekerheid vast te stellen is, anders dan in laboratorium-situaties of met behulp van duidelijke (dat wil zeggen zwart/wit-)uitspraken over de te verwachten gevolgen.
12. Zie: Hans Keman: 'Securing the Safety of the Nation-State', in: F.G. Castles, *op. cit.*, 177-225; zie ook: Hans Keman: 'Bewapening, Militaire uitgaven en de Staat, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* (1979/2), 73-107; en J.E. Keman: 'Hoe komt de prijs van onze veiligheid tot stand?', in: *Acta Politica* (83/3), 305-343. Die uitzonderingen betroffen Denemarken (geen kerntaken, noch kernwapens op Deens grondgebied), Canada (reductie internationale taken en financiële inspanning); zie Keman, in: Castles (ed.), *op. cit.*, 194-195.
13. Hans Keman: 'Die Regierungspraxis der Militärpolitik in 18 westlichen Industrieländern', in: *Grosses Wörterbuch zur Politik*, Band 2, (München, 1983), 240-247.
14. Deze drie mogelijke uitkomsten zijn uitvoerig toegelicht in Keman en Van Arnhem, *Op. cit.*, 85, e.v.
15. Uit: *SIPRI-Yearbook for Armaments and Disarmaments 1982*, (Stockholm 1982), 111 (cursivering in origineel).
16. Zie: Th. van den Hoogen, 'Het Militair-industriële kompleks in de politiek en theoretische discussie', in: M. Fenna van den Burg et al., *Vrede en Oorlog. Opstellen door Prof. dr. B.V.A. Röling*, (Amsterdam 1977); Hans Keman, 'Het Vaderlandse Wapenkomplex', in: *Wetenschap en Samenleving*, (83/6).
17. Zie ook Baehr, *op. cit.*, 51; mijn gevolgtrekking is wat sterker dan die van Baehr, omdat naar mijn mening de politieke partijen er juist deels baat bij hebben dat 'special interest-groups' de besluitvorming beïnvloeden. Enerzijds vanwege de economische toestand en anderzijds gezien de internationale verhoudingen. Immers, partijen en regering kunnen zich nu (al of niet terecht) beroepen op overmacht en onmacht.
18. Zie hiervoor: Ph.P. Everts: 'De rol van de kernwapen-problematiek', in: *Trans-aktie*, (1983/2) 139-159.

Politieke partijen en participatie

H. van den Brink

134 1. PRELIMINAIREN

1.1 *Het wordend recht is voorwerp van wetenschap*

Waarom wordt de aandacht van de beoefenaar van het staatsrecht gevraagd voor de politieke partijen, privaatrechtelijke organisaties waarover in het positieve staatsrecht nauwelijks iets geregeld is?¹ Voer voor politicologen, eerder dan voor publiekrecht-juristen?

Rechtswetenschap is niet alleen de wetenschap van het geldende recht, maar ook van het toekomstige. Taak van de staatsrechtbeoefenaar is mede werkzaam te zijn ter verwerkelijking van de aan het Nederlands staatsbestel ten grondslag liggende waarden. 'Zelfs de beste regeringsvorm gaat spoedig, tenzij daaraan gestadig worde voortgewerkt, tot slechter over', schreef Thorbecke in 1841.²

Een van de grondbeginselen is de democratie, naar de veel geciteerde omschrijving van Lincoln: 'government of the people, by the people, for the people.' In deze bijdrage staat de regering *door* het volk centraal, dus - naar de verwijzing van Donner - de 'input'-zijde van het politiek systeem, al merkt de auteur terecht op, dat de onderscheiding met de 'output'-zijde (regering *voor* het volk) maar gebrekkig is.³

1.2 *Politieke partijen voor permanente democratie*

Ons beperkend tot de werking van het politieke stelsel op rijksniveau, is het de vraag - die al eerder gesteld is⁴ - of de gang naar het stembokje eenmaal in de vier jaren (naar de grondwettelijke termijn) nu *de* wijze is waarop deze democratie inhoud krijgt? Hoe kan de burger tussentijds, vooral bij niet voorziene politieke kwesties, zijn invloed doen gelden?

Directe democratie, het bij voortduring terugvallen in de besluit-

vorming op de staatsburgers, mag het ideaal zijn, maar het is dan wel een onbereikbaar ideaal. Couwenberg en zijn medestanders kunnen het referendum - in enigerlei vorm - bepleiten, doch een frequente raadpleging van de burgers is en blijft op deze wijze uitgesloten. Betoogd zal worden dat slechts een partijdemocratie⁵ de mogelijkheid tot een permanente 'regering door het volk' kan bieden. Politieke partijen vormen daarbij de open verbindingslijn tussen burger (partijlid) en volksvertegenwoordiging (fractie). De politieke partijen vormen echter nu nog in het politieke systeem een zwakke schakel.⁶

135

1.3 de parlementaire democratie is achtergebleven bij de maatschappelijke ontwikkelingen.

Sinds 1917 is de grondwet meermalen herzien, doch - zo stelt Donner - 'men zou voor een beschrijving van de gang van het staatkundig leven niet meer, zoals dat voor de periode tot 1917 tot op zekere hoogte nog wel mogelijk is, bij deze herzieningen kunnen aanknopen.'⁷ Het democratisch stelsel was voltooid: de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging. Na 1917 restten nog slechts enkele kleine bijstellingen: het kiesrecht van buitenlanders (nog maar alleen mogelijk gemaakt voor verkiezingen van de gemeenteraad) en het verminderen van de nadelen van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, om met deze twee punten uit de grondwetsherziening van 1983 te volstaan.

Een rustig bezit lijkt ons democratisch bestel. Misschien zijn er nog enkele onvolkomenheden, maar daarover is de commissie-Biesheuvel gevraagd te rapporteren.⁸ Evenwel, tussen 1917 en 1984 is er wel wat veranderd. De mondigheid van de burger is er niet minder op geworden: inspraak is geworden tot een norm van behoorlijk bestuur en is niet zelden zelfs geïnstitutionaliseerd (in de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld). Een informatiemaatschappij is ontstaan: de burger zit, meer dan ooit, op de lip van de parlementariërs. Zou de staatsburger op de (overvloed van) gegevens en voorlichting niet willen reageren?

Niet langs de weg van het neo-corporatisme is een oplossing te zoeken.⁹ In de functioneel gerichte participatie toch is sprake van overbelichting van één belang of belangencomplex, van één eis. Afweging van belangen c.q. prioriteitenstelling tussen eisen vinden dan - op het niveau van regering en parlement - wederom plaats zonder tussenkomst van de burger.

Koopmans heeft er op gewezen, Hannah Arendt aanhalend, dat 'een belangrijk aantal mensen ervan overtuigd is geraakt dat de normale politieke kanalen verstopt zijn geraakt; zij menen daarom dat zij het recht hebben om, buiten die kanalen om, te zorgen dat bepaalde dingen niet kunnen gebeuren'. Hij vervolgt: 'Ook in *Schuys*'s dissertatie uit 1972 vindt men die gedachten terug: het politieke systeem heeft op een belangrijk punt niet goed gefunctioneerd, en groepen burgers zeggen daarom op dat punt de gehoorzaamheid aan de overheid op. In de termen van ons representatieve stelsel betekent dat het volgende: omdat de politieke partijen hun werk niet goed hebben gedaan, nemen de burgers voorlopig weer even het recht in eigen hand'.¹⁰ Kortom, de oplevende discussie over en de praktijk van de burgerlijke ongehoorzaamheid is een signaal dat de 'open verbindingslijn' waarvan gesproken werd niet naar behoren functioneert.

2. POLITIEKE PARTIJEN

2.1 *meer dan alleen kiesverenigingen*

Politieke partijen zijn ontstaan als organisaties die leiding trachten te geven aan de verkiezingen, onder meer door het stellen van kandidaten.¹¹ Lipschits, kiezend voor een minimum-definitie, omschrijft de politieke partij dan ook als 'een georganiseerde groep, die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezing van een volksvertegenwoordigend lichaam'.¹² Maar de moderne partijen vervullen meer taken.

Als wij het politiek stelsel nog eens met de woorden van de systeem-theorie beschrijven, dan is sprake in het politiek systeem van omzetting van maatschappelijke verlangens (input) in overheidsbeleid (output). Die maatschappelijke eisen moeten worden geformuleerd en tegenover elkaar worden afgewogen. Vervolgens moet voor de gestelde prioriteiten (program) steun en aanhang worden verworven. Uiteindelijk zal voor het resultaat van het politieke proces, het beleid, zo mogelijk begrip gekweekt worden (legitimatie of terugkoppeling). Bij dit alles spelen de politieke partijen een onmisbare rol. Samenvattend: naast de klassieke selectie- en representatie-functie is er de integratie- en registratie-functie.¹³

2.2 Participatie-bevordering

Hiermee is nog niet aan alle taken van de partijen recht gedaan. Elzinga: 'Partij-organisaties bieden hun aanhang de mogelijkheid om in het politieke wilsvormingsproces te participeren en om binnen het partijverband actief te zijn met het oog op het functioneren en de koersbepaling van de partij.'¹⁷ Deze 'open verbindingslijn' moet - in het streven naar een permanente democratie - niet alleen functioneren bij wat van oudsher een hoogtepunt uit het partijleven is: de formulering van het beginsel - of het verkiezingsprogramma. Onder zich snel wijzigende maatschappelijke omstandigheden en inzichten moet er tussen leden (basis) en fractie (de politieke top) een permanente uitwisseling van verlangens en gedachten plaats vinden. Het politiek gebeuren kan niet dan ten koste van verlies aan democratisch gehalte van het politiek bestel vervreemden van de basis.

137

Het vorenstaande is mede het probleem van de interne partij-democratie. Alleen al bij de partij-kandidaatstelling, de klassieke functie, is het beeld weinig opwekkend.¹⁵ Hoe zal het dan zijn bij de vervulling van andere partij-taken? De begrenzingen van de participatiemogelijkheden in een grote politieke organisatie als de Partij van de Arbeid zijn vele: Een hele staalkaart biedt Gerard Heyne den Bak in zijn boek *Democratie in problemen*.¹⁶

2.3 Het staatsrecht als beletsel

Als de politieke partij wordt gezien als een kiesvereniging - een slechts bij de kandidaatstelling bemiddelende instelling - dan is de bemoeienis van de wetgever niet noodzakelijk. Om de vrije toegang tot de volksvertegenwoordiging te waarborgen is aan vijftientig kiezers het recht gegeven een lijst van kandidaten in te leveren (artikel G6 van de Kieswet). Eenmaal gekozen neemt de volksvertegenwoordiger een geheel onafhankelijke positie in: hij stemt - zo formuleerde de grondwet van 1814 tot 1983, in ondergeschikte variaties - zonder last of ruggespraak met hen, die benoemen. De leden van de volksvertegenwoordiging die op één lijst gekozen zijn zullen in de regel samenwerken (fractie). Zij kunnen de aandachtsvelden verdelen, namens de fractie het woord voeren of zelfs meewerken aan de besluitvorming (stemming bij hoofdelijke oproeping is niet noodzakelijk). Maar deze samenwerking, gebaseerd op de gemeenschappelijke uitgangspunten, doet aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het individuele kamerlid niet af.¹⁷

De werkelijkheid is een geheel andere. De kiezers kiezen geen personen, maar geven hun stem aan een partij. In het parlementair gebeuren staat de fractie centraal. Fractie-deskundigen en fractie-woordvoerders treden steeds namens een collectivum op (de enkele dissidenten daarvan soms uitgezonderd). Fracties willen en moeten als eenheid functioneren. Het voortdurend uit de boot vallen van enkelen wordt als storend, ja zelfs als onoirbaar ervaren.

138

Edoch, in het publiekrecht vindt een en ander niet zijn neerslag. Het *terugroepingsrecht* - het sanctiemiddel om fractie-dwang en -eenheid kracht bij te zetten - is niet gegeven. Slechts in het op het privaatrecht (verenigingsrecht) gebaseerde interne partij-recht kan een aanzet gegeven zijn, welke evenwel stukloopt op de in de eerste alinea van deze paragraaf beschreven goeddeels negentiende eeuwse structuur. De fractie-standpunten worden verwoord door de deskundige-woordvoerder; het fractie-standpunt heeft een gewogen waarde (naar het aantal fractie-leden; met afwijkende opvattingen binnen de fractie wordt soms niet eens rekening gehouden).¹⁹ Maar als het gaat om een hoofdelijke stemming worden de neuzen weer geteld. *Stemoverdracht*, *plaatsvervangende* - middelen die recht doen aan de fractie-eenheid - worden evenwel nog niet mogelijk gemaakt.

3. PARTICRATIE

3.1 streven naar een *particratie*

Ook het woord 'partijenstaat' had hier gebezigd kunnen worden. Dit begrip wordt evenwel veelal geassocieerd met de denkbbeelden van Leibholz, in het bijzonder met diens opvatting dat in een massademocratie de wil en het handelen van de politieke partijen in parlement en regering met die van het volk kunnen worden gelijkgesteld. Met verwerping van dit aspect²⁰ worden - helaas²¹ - tevens andere elementen van diens partijenstaat meegezogen, zoals de noodzakelijk bemiddelende functie van de politieke partijen, de volksvertegenwoordiging als een vergadering van partij-vertegenwoordigende fracties en de consequentie van partijdwang en recall-recht.

Hier wordt het daarom minder beladen, in België en Italië gangbare begrip *particratie* gebruikt, waarvoor ik de werkdefinitie van De Winter overschrijf: 'Een *particratie* is een variant van de klas-

sieke parlementaire democratie (...) waarin de politieke partijen, meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem (...), de politieke besluitvorming determineren'.²²

Nu is direct tegen te werpen, dat in Nederland nog niet van een participatie sprake is, wijzend op de veelal nog losse (formele) band tussen partij en fractie. Toch moet Elzinga concluderen 'dat de norm van het vrije mandaat, die in zijn grondwettelijke formulering geen nuanceringen kent, voor een belangrijk deel door de politieke praktijk is 'overruled'. In de verhouding kiezer - politieke partij - gekozen coëxisteren velerlei bindingen en verantwoordelijkheden, die de keuze - en handelingsvrijheid van de politieke representant belangrijk aan banden leggen'.²³ En zo willen de kiezers het. Onder hen is weinig bereidheid meer om hun vertegenwoordigers een grote mate van vrijheid te geven.²⁴ Op Elzinga's vraag of gestreefd moet worden naar handhaving, beperking of afschaffing van het vrije mandaat,²⁵ gaat mijn antwoord duidelijk in de richting van de laatste mogelijkheid.

139

3.2 *participatie en participatie*

In de discussie over het artikel van De Winter waarnaar verwezen werd en over de andere bijdragen inzake de participatie in België stelde Van den Bossche: 'Bij het vellen van een waarde-oordeel over participatie en een stelsel waarin de politieke partijen een overwegend belang hebben, speelt uiteraard toch wel de vraag een rol op welke wijze beslissingen genomen mogen worden binnen die politieke partijen.' Ik stel de vraag met hem, al volg ik de spreker niet in zijn direct daaropvolgende opmerking: 'Ik aanvaard gerust dat slechts 1% van de bevolking zou deel hebben aan beslissingen die genomen worden in de partijen'.²⁶ Zo komen wij weer terug bij de verwerkelijking van de in paragraaf 2.2 vermelde functie van politieke partijen.

Juist omdat politieke partijen reeds nu zulk een grote rol spelen in het politieke systeem, juist om het streven naar een permanente schakel-functie tussen burger en staatssysteem, zullen de partijen moeten wortelen in de samenleving. Hun spreken is niet gelegitimeerd als maar weinig kiezers lid zijn en maar weinig leden actief. Wat is evenwel het beeld dat geschetst kan worden voor de Partij van de Arbeid (en voor andere grote partijen geldt zulks niet minder)? De partijen zijn of ontwikkelen zich tot een kaderpartij, waarvan Heyne den Bak de volgende karakteristiek geeft: 'een partij met een relatief gering, maar zeer gemotiveerd ledental;

een hoge participatiegraad van de leden en een intensieve wisselwerking tussen de verschillende partijorganen; een hoge contributie die, evenals bijzondere bijdragen van bepaalde groepen leden, zonder mokken wordt opgebracht; een intensieve scholing en vorming; een in de eerste plaats naar binnen gerichte voorlichting; een stevige controle van de partijorganen op het doen en laten van de vertegenwoordigers; een partijcultuur waarin discipline en groepscontrole een belangrijke rol spelen.²⁷ Een massa-partij vormt hiervan het tegenbeeld.

140

Mij staat voor ogen, o utopie, een werkzame combinatie van beide ideaal-typen, waarin het aantal leden en het aantal op de partij uitgebrachte stemmen dichter bijeenkomen dan thans veelal het geval is en waarin (en het hangt hiermee nauw samen) ook de voorlichting sterk extern is gericht. Het is duidelijk dat om dit te realiseren de contributie niet prohibitief mag zijn.

3.3 partijen als (ideologische) staatsapparaten

In zijn bespreking van mijn *Recht voor politieke partijen* verwijt Koekkoek mij de band tussen staat en politieke partijen te nauw aan te trekken, ja zo nauw, dat ik partijen staatsorganen noem. Een enkel woord daarover nog. In de belangrijke rede *Over het verband van staat en staatsrecht* spreekt Donner over de behoefte aan bestendigheid, ook in het moderne staatsverband.²⁹ Bestendigheid en duurzaamheid ook als een der doelstellingen van het staatsrecht. De machtigen zelf hebben - zo zegt hij - behoefte aan bestendigheid, niet minder dan de onmachtigen. Politieke partijen streven door hun elitaire opbouw³⁰ evenzeer naar positiehandhaving. *Je maintiendrai*.

Het zijn marxistische auteurs die - vanuit een geheel andere invalshoek - eveneens wezen op het op zelf-handhaving gericht zijn van staats-elites, en zulks niet alleen door de staat als repressief apparaat. Poulantzas³¹ spreekt, in navolging van Althusser³² van ideologische staatsapparaten. Ik citeer Poulantzas: 'De stelling die ik zou willen poneren is de volgende: het staatssysteem is samengesteld uit *meerdere apparaten of instituties* waarvan sommige een voornamelijk repressieve rol vervullen, in de strikte zin van het woord, en andere een voornamelijk ideologiese rol. De eerste vormen het repressieve staatsapparaat, d.w.z. het staatsapparaat in de klassieke marxistische betekenis van het woord (regering, leger, politie, rechtbanken en administratief apparaat). De tweede zijn de *ideologiese staatsapparaten* zoals de Kerk, de politieke par-

tijen, de vakbonden (...), het onderwijs, de massamedia (...) en, vanuit een bepaald gezichtspunt, het gezin. Dit is het geval ongeacht of zij *publiek* dan wel *privaat* zijn (...).³³ Hier wordt met andere woorden gezegd wat ook Miliband opmerkte - in zijn veel gelezen boek over *De staat in de kapitalistische maatschappij* - namelijk dat eveneens de partijen meewerken aan de 'politieke socialisatie' en daarmee aan de legitimatie van de bestaande politieke elite(s).³⁴

Van geheel andere zijde werd dit beeld van marxisten en elites bevestigd. Koopmans, in zijn eerder geciteerd artikel, stelt: 'De politieke partijen die bereid zijn regeringsverantwoordelijkheid te aanvaarden, staan in dat opzicht in een bijzondere relatie tot elkaar; anders dan partijen die uit vrije keus of uit politieke noodzaak hun rol tot die van oppositiepartij beperkt zien, weten zij als zij in de oppositie zijn dat zij naar alle waarschijnlijkheid wel weer aan bod zullen komen. Dat smeedt ook een soort band, een 'medeplichtigheid', tussen die partijen (...)'. Ook Lijphart wees op het op elkaar aangewezen zijn van de grote politieke partijen en op de stabiliserende werking die hiervan uitgaat.

Miliband schrijft: 'De constructie van een dergelijke partij is echter alleen mogelijk wanneer er gelegenheid tot vrije discussie bestaat, interne democratie heerst, en wanneer een dergelijke organisatie een flexibele en responsieve structuur heeft', en 'De afwezigheid van een dergelijke politieke formatie, in combinatie met een diepgaande onrust en onvrede, maakt de kans op de overgang van de 'burgerlijke democratie' in een autoritair stelsel, eerder groter dan kleiner'.³⁵ Dit is het wat mij beweegt!

3.4 *stelling*

Wie de gegeven analyse met aandacht heeft gelezen,³⁶ zal beamen dat ter bevrediging van een permanente democratie de overheid door regelgeving en steun zal moeten streven naar:

- bevordering van het lidmaatschap van politieke partijen;
- democratische besluitvorming binnen de politieke partijen;
- invloed van de politieke partijen op de samenstelling en het functioneren van de fracties.

Elzinga³⁷ en Heringa³⁸ verwijten mij een enigszins impressionistische werkwijze. Over deze drie aandachtspunten daarom een enkele kanttekening.³⁹

4.1 partij-subsidiëring

142

Nog geen 10% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder is lid van een politieke partij. Onder de leden zijn de boven-35-jarigen met een hoog opleidingsniveau oververtegenwoordigd. Om hierin verandering te brengen zullen de drempels voor het lidmaatschap verlaagd moeten worden. Drempels zijn ondermeer hoge contributies en abonnementsprijzen, scholings- en voorlichtingsmateriaal niet toegesneden op minder geschoolden, reis- en verblijfskosten voor congres- en vergader-bezoek. Deze beletselen zijn te ondervangen door directe partij-subsidiëring, naast of mede in de plaats van de bestaande indirecte subsidies.⁴⁰

Met deze simpele bewering zou niet volstaan mogen worden, ware het niet dat Elzinga uitvoerig op deze materie is ingegaan.⁴¹ Hoe echter ledenwerf-acties te voorkomen met methoden als: een theelepeltje voor het aanbrengen van een nieuw lid? In het omroepbestel is een afschrikwekkend voorbeeld te vinden van louter op ledenwinst gericht beleid. Het is geen eenvoudige materie, maar het uitwerken zeker waard. Subsidiëring in ieder geval niet alléén naar ledental. Misschien doet de Commissie-Biesheuvel er wat aan.

Ook overheidssteun aan racistische en andere ondemocratische partijen? Hiertegen worden terecht bezwaren gehoord. Om de vrije toegang tot het politiek systeem te waarborgen, zal de regeling van artikel G6 van de Kieswet gehandhaafd kunnen blijven. Daarnaast zouden *register-partijen* kunnen worden onderscheiden, die in een partijenregister door de Kiesraad worden opgenomen, niet alleen voor de naamsregistratie zoals thans (artikel G1 van de Kieswet), maar ook voor het verkrijgen van andere (in het verband van deze paragraaf: financiële) voorrechten. Om voor registratie in aanmerking te komen zouden deze partijen aan zekere eisen moeten voldoen: de verenigingsvorm,⁴² toezicht op de financiën en een zekere interne partij-democratie. Over een toetsing van de doelstellingen aan verdragsbepalingen⁴³ is verschil van mening mogelijk.

Moeten wij niet onze regelzucht bedwingen, óók - zo Donner - uit het besef, 'dat iedere enigszins belastende regel binnen korter of langer tijd zou leiden tot het ontstaan van 'zwarte circuits'? En dat verschijnsel is voor een wetgever toch een signaal, dat hij aan de grenzen van zijn vermogen is.'⁴⁴ Door evenwel de vrijheid te laten

aan de verkiezingen deel te nemen òf op de bestaande wijze (maar dan eventueel zonder naamsregistratie) òf als partij die een model-statuut aanvaardt, zou aan de verscheidenheid recht gedaan kunnen worden.

4.2 *partij-democratie*

Het belangrijkste is gezegd in de vorige paragraaf. Partijen kunnen zich - naar mijn voorstel, en ik geef het voor beter - 'vrijwillig' onderwerpen aan een verenigingsvorm, die voldoet aan eisen van permanente democratie. Eén van de te stellen voorwaarden zal daarbij moeten zijn het niet-discrimineren. Bijvoorbeeld niet van vrouwen. Zulks zou de Staatkundig Gereformeerde Partij van de partij-registratie uitsluiten.

143

Elzinga is geen voorstander van een wettelijke regeling van de interne partijdemocratie, zij het met uitzondering wellicht op het punt van de kandidaatstelling.⁴⁶ Ook hij - evenals Donner - wijst op de noodzakelijke pluriformiteit: 'Het democratieconcept van de verschillende politieke groeperingen wordt tot uitdrukking gebracht in politieke programma's, maar ook in organisatievormen (...). Indien de politieke partijen in een uniform wettelijk kader worden geperst, wordt aan de noodzakelijke organisatie- en oriëntatievrijheid van het partijwezen afbreuk gedaan.'⁴⁷ In mijn voorstel evenwel is ruimte gelaten voor variatie: èn door het keuze-moment èn door de democratiseringseis niet al te zeer uit te werken.

Overigens, het stellen van eisen met betrekking tot het 'democratisch (...) functioneren van gesubsidieerde instellingen'⁴⁸ is geen nieuw onderwerp. Uit het voorlopig regeringsstandpunt inzake het rapport van de Commissie-Van der Burg citeer ik: 'De vraag is nu op welke wijze de overheid haar verantwoordelijkheid voor de democratisering zal moeten realiseren, voor zover het gaat om aan instellingen (en ik lees hier ook: politieke partijen - vdB) op te leggen verplichtingen. De commissie heeft voorkeur voor een wettelijke grondslag voor het stellen van democratiseringseisen omdat het belang van de democratisering van instellingen van zo hoge orde is dat daarvoor een politieke discussie gevoerd dient te worden in het parlement, en door de formele wetgever een beslissing genomen dient te worden. De Regering sluit in beginsel aan bij die voorkeur, zij het dat zij niet wil uitsluiten dat op terreinen waar (nog) geen formeel wettelijke basis aanwezig is, subsidievoorwaarden betreffende de democratisering voorlopig worden

gesteld in ministeriële besluiten. Dit laatste sluit overigens een discussie met het parlement niet uit.'

4.3 *particratie*

144 Donner schrijft: 'Ten opzichte van de verhouding tussen partij en fractie bestaan duidelijke verschillen. De oude opvatting, dat de partij haar gekozenen vertrouwen schenkt en hun de politieke standpuntbepaling overlaat, leeft nog wel voort, maar elders worden de gekozenen scherp gevolgd en verwacht de partij geregeld, soms geformaliseerd en bijna bindend overleg.⁴⁹ Mijn vraag is dan: waar dit laatste het geval is, moet de partij dan ook niet de instrumenten gegeven worden om het uit de maat lopend kamerlid uit het peleton te verwijderen? Het terugroepingsrecht is dan een mogelijkheid, niet een plicht. Op het kiezersmandaat is slechts een beroep te doen bij verkiezing op voorkeurstemmen. Zelfs de theaterfunctie van het plenair kamerdebat gaat door de frequente televisie-beelden meer en meer verloren. Rest nog in het algemeen het commissie-overleg, waarin fractiestandpunten worden verwoord, waarin mogelijk steun voor amendementen of moties wordt verworven.⁵⁰ De mogelijkheid van een uitgebreide commissie-vergadering (UCV) is een teken aan de wand. Wordt het niet tijd de betekenis van de fractie in het politiek bedrijf ook te erkennen, door het opgeven van de fictie van het individuele mandaat? Ook hier gaat het om het scheppen van een, met waarborgen te omringen, mogelijkheid: partijen die de persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid van het individuele kamerlid willen benadrukken zullen immers geen gebruik behoeven te maken van mogelijkheden als stemoverdracht.

Noten

1. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, (Nijmegen, 1982), 47.
2. H. van den Brink, *Recht voor politieke partijen*, ('s-Gravenhage, 1982), 201.
3. C.W. van der Pot en A.M. Donner, *Handboek voor het Nederlandse staatsrecht*, (Zwolle, 1983), 146.
4. Van den Brink, *op. cit.*, 56.
5. Elzinga, *op. cit.*, 21.
6. Van den Brink, *op. cit.*, 72.
7. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 120.
8. Idem, 123-124.
9. Van den Brink, *op. cit.*, 200.

10. T. Koopmans, 'Politieke ongehoorzaamheid', in: *Socialisme en Democratie*, 1983, no. 7/8 (juli/augustus), 8.
11. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 115.
12. Van den Brink, *op. cit.*, 9; zie ook Lipschits' bijdrage in deze bundel.
13. Elzinga, *op. cit.*, 17 en Van den Brink, *op. cit.*, 25; zie ook Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 407, waar deze laatste taak de regeringsfunctie wordt genoemd.
14. Elzinga, *op. cit.*, 17.
15. Idem, 174-180 en Van den Brink, *op. cit.*, 57-58.
16. Gerard Heyne den Bak, *Democratie in problemen*, (Deventer, 1982).
17. Vergelijk Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 352.
18. Elzinga, *op. cit.*, 94 e.v.
19. Van den Brink, *op. cit.*, 151-152, noot 29.
20. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 353.
21. Van den Brink, *op. cit.*, 62.
22. De Winter in: *Res Publica*, 23 (1981), nr. 1, 54.
23. Elzinga, *op. cit.*, 103.
24. A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, (Amsterdam, 1979), 16.
25. Elzinga, *op. cit.*, 103.
26. In *Res Publica*, 23 (1981), nr. 1, 159.
27. Heyne den Bak, *op. cit.*, 27.
28. Van den Brink, *op. cit.*, 98.
29. Zwolle, 1979.
30. Van den Brink, *op. cit.*, 57-58.
31. Zie *Te Elfder Ure*, no. 23.
32. Van den Brink, *op. cit.*, 106.
33. In *Te Elfder Ure*, no. 23, 623-624.
34. Nederlandse uitgave, 172 e.v.
35. In: *De staat in de kapitalistische maatschappij*, (Zwolle, 1979), 256-257.
36. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 414.
37. In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 9 (1983), 321.
38. In: *Lokaal Bestuur*, 7 (1983), nr. 4, 19.
39. Zie Van den Brink, *op. cit.*, 125 en 156, slot noot 5.
40. Elzinga, *De politieke partij etc.*, 137-327.
41. Idem, 259 e.v.
42. Idem, 185, noot 42.
43. Idem, 156-157.
44. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 414.
45. Van den Brink, *op. cit.*, 124.
46. Elzinga, *De politieke partij etc.*, 187.
47. Idem, 183.
48. IIe Kr. 15.360.
49. Van der Pot en Donner, *op. cit.*, 410.
50. Vergelijk Van den Brink, *op. cit.*, 153, noot 37 en passim.

De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij

C.A.J.M. Kortmann

146 1.

Politieke partijen zijn privaatrechtelijke organisaties. De Grondwet, ook de nieuwe, rept niet van politieke partijen. Ook andere publiekrechtelijke regelingen zoals de Kieswet en de Reglementen van Orde van de Kamers kennen de politieke partij als zodanig niet. Het privaatrecht dat de politieke partijen beheerst is (nog) niet 'geïnfiltreerd' door (komend) publiekrecht, zoals bij diverse andere privaatrechtelijke verbanden het geval is. Daar kennen wij 'democratiserende wetten' als de WUB, de Wet op de ondernemingsraden en de Wet medezeggenschap onderwijs. Dit betekent dat de politieke partij een nog grotere vrijheid van interne organisatie bezit dan vele andere privaatrechtelijke verbanden. Voor haar gelden in beginsel geen andere voorschriften dan die welke gelden voor een vereniging van bejaarden, jongeren, voetballers of andere personen die in verenigingsverband een bepaald doel trachten te verwezenlijken. De grenzen aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen, zowel qua extern optreden, als qua interne organisatie vormen de openbare orde en de goede zeden. De vraag die nu aan de orde is betreft voornamelijk het interne organisatierecht van politieke partijen: welke grenzen gelden voor verplichtingen die de statutaire besturen aan de leden van de politieke partij kunnen opleggen?

2.

De Grondwet bevat, afgezien van artikel 8, slechts enkele bepalingen die in verband zouden kunnen worden gebracht met de interne organisatie van politieke partijen. Volgens artikel 50 vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk.

'Artikel 60 j° add., artikel XVIII betreft de zuiveringseed. Artikel 67, derde lid, bepaalt dat de leden van de Kamers stemmen zonder last. Gesteld zou kunnen worden dat deze bepalingen grenzen van openbare orde inhouden voor het interne organisatierecht van politieke partijen: dit recht mag niet zodanig zijn dat afbreuk zou worden gedaan aan de genoemde artikelen. De Grondwet zou in deze visie niet slechts betrekking hebben op de volksvertegenwoordiging en haar leden, in de kwaliteit van volksvertegenwoordiger, doch tevens op de politieke partijen en haar leden als partijlid. De genoemde bepalingen zouden een beperking van het recht van vereniging vormen in de zin van artikel 8 van de Grondwet. Het publiekrechtelijke grondwettelijke recht zou rechtstreeks doorwerken in het privaatrechtelijke partijrecht. Een gelijksoortige redenering zou gelden voor diverse bepalingen van de Kieswet: intern partijrecht zou moeten wijken voor publiekrechtelijke voorschriften, zoals die inzake de aanvaarding van de benoeming, de lijstvolgorde en de voorkeurstem.

147

3.

Nu de Grondwet noch de Kieswet bepalingen bevatten die zijn toegesneden op politieke partijen, moet in beginsel worden aangenomen dat de verhouding tussen de bevoegde organen van de politieke partij en haar leden enkel beheerst wordt door privaatrecht. Publiekrechtelijke voorschriften betreffende de status van de volksvertegenwoordiger slaan slechts op een persoon in die kwaliteit en niet op een persoon als partijlid. Dit impliceert dat partijrechtelijke voorschriften die zich richten tot een persoon als partijlid in beginsel niet in strijd kunnen komen met of afbreuk doen aan grondwettelijke of 'kieswettelijke' voorschriften. Omgekeerd kunnen publiekrechtelijke voorschriften inzake de volksvertegenwoordiger niet hun gelding verliezen wegens strijd met (intern) partijrecht betreffende het partijlid. Er is sprake - althans in beginsel - van twee gescheiden 'rechtsorden': de publiekrechtelijke inzake de volksvertegenwoordiger, de privaatrechtelijke inzake het partijlid. Beide 'rechtsorden' staan naast elkaar, er is geen sprake van enige hiërarchie.

4.

148

Voor overeenkomsten tussen partijleden onderling en tussen partijleden en partijbesturen geldt mutatis mutandis het zelfde. Overeenkomsten waarbij bepaalde verplichtingen als partijlid worden aangegaan, worden in beginsel niet (mede) beheerst door grondwettelijke of kieswettelijke voorschriften. Omgekeerd kunnen dergelijke overeenkomsten geen afbreuk doen aan de publiekrechtelijke rechten en verplichtingen van de (kandidaat-) volksvertegenwoordiger als zodanig. Dit laatste standpunt wordt bevestigd door de Afdeling Rechtspraak, waar deze overweegt dat aan de bepalingen van de Kieswet niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen.¹ De vraag of een dergelijke overeenkomst - aangenomen dat er van een overeenkomst in burgerrechtelijke zin sprake is - een ongeoorloofde oorzaak heeft wegens strijd met de Grondwet en andere publiekrechtelijke voorschriften daarentegen - publiekrecht zou aldus de privaatrechtelijke contractsvrijheid beperken - is tot op heden niet beantwoord. De Hoge Raad verklaarde zich inzake de beoordeling van deze kwestie onbevoegd.²

5.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat grondwettelijke en kieswettelijke voorschriften in beginsel geen beperking inhouden voor interne partijrechtelijke regelingen, noch voor overeenkomsten door partijleden onderling of met de partij gesloten. In beginsel zullen dergelijke regelingen en overeenkomsten niet nietig zijn in burgerrechtelijke zin wegens strijd met de wet. Publiekrechtelijk kunnen zij echter geen gevolgen hebben. Onjuist lijkt dan ook de stelling van de regering tijdens de grondwetsherziening ingenomen dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is.³ Juist is dat een bindend mandaat van een partijorgaan (of fractie) geen publiekrechtelijke gevolgen kan hebben voor de geldigheid van de uitgebracht stem van het lid van de Staten-Generaal qualitate qua. Maar het is niet uitgesloten dat het stemmen in strijd met het bindend mandaat leidt tot privaatrechtelijke gevolgen voor het partijlid, zoals royement van het partijlidmaatschap. Rechterlijke uitspraken over de geldigheid daarvan zijn mij echter niet bekend.

Tot hier is voornamelijk de vraag aan de orde geweest of intern partijrecht dan wel overeenkomsten tussen partijleden onderling of tussen partijleden en hun partij in strijd (kunnen) zijn met de Grondwet en de Kieswet. Het antwoord op deze vraag luidt in beginsel ontkennend, daar er sprake is van twee gescheiden rechtscompartimenten.

Deze conclusie sluit echter niet uit dat intern partijrecht dan wel overeenkomsten in strijd zijn met de openbare orde, hetzij als zelfstandig begrip, hetzij 'ingekleurd' door grondwettelijke of andere publiekrechtelijke voorschriften inzake de positie van de (kandidaats-)volksvertegenwoordiger. De vraag of van een dergelijke strijd sprake is hangt naar mijn oordeel van een aantal factoren af. Deze zijn:

- a. de aard van de verplichting; is deze van materiële of immateriële aard, geclausuleerd of ongeclausuleerd;
- b. de algemene bekendheid van de verplichting;
- c. de instantie die oordeelt over de nakoming van de verplichting;
- d. de sanctie op de niet-nakoming van de verplichting.

Nu eens zal één factor voldoende zijn om strijd met de openbare orde aan te nemen, in andere gevallen zal een combinatie ervan die strijd opleveren.

ad a. *De aard van de verplichting*

Verplichtingen door partijorganen opgelegd of bij overeenkomst aangegaan kunnen van materiële dan wel immateriële aard zijn. Onder materiële verplichtingen versta ik verplichtingen die op geld waardeerbaar zijn. Zo kunnen partijleden die met behulp van de partij volksvertegenwoordiger zijn geworden verplicht zijn een bepaald percentage van hun inkomen als volksvertegenwoordiger af te dragen aan de partijkas.

Naar het voorkomt zijn dergelijke verplichtingen, hoewel formeel rustend op het partijlid en niet op de volksvertegenwoordiger als zodanig, in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door de zuiveringseed (art. 60 j° add. art. XVIII). Daaraan doet niet af het feit dat hier formeel geen sprake hoeft te zijn van een belofte. Het effect van een partijrechtelijke verplichting is hetzelfde als dat voortvloeiend uit een belofte: men is gehouden een extra bijdrage in verband met het dank zij de partij verkregen ambt te betalen. Gelijkssoortige overwegingen gelden voor de situatie waarin een

benoemde volksvertegenwoordiger zijn stem en overig politiek optreden laat bepalen door materiële vooruitzichten (b.v. in de vorm van de toezegging van een bepaalde gehonoreerde functie) hem door de partij geboden.

Moelijker ligt het in het geval van immateriële verplichtingen. Deze kunnen zich in diverse vormen en gradaties voordoen. De politieke partijen verlangen in het algemeen dat kandidaten voor de volksvertegenwoordiging het politieke programma van die partij onderschrijven. Het is inherent aan een politieke partij dat haar leden-volksvertegenwoordigers met de doelstellingen en het politieke programma van de partij instemmen. Zonder dat is een politieke partij niet denkbaar. Zolang dergelijke verplichtingen van de kandidaat-volksvertegenwoordiger van algemene aard zijn, en ruimte laten voor een persoonlijke appreciatie is er geen sprake van strijd met de openbare orde.

Verder gaat een regeling volgens welke de (kandidaat-)volksvertegenwoordiger verplicht is in concrete situaties te handelen en te besluiten naar de ad hoc gegeven aanwijzingen van een partijorgaan. Een dergelijke verplichting acht ik in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door het verbod van last, alsook door de meer algemene strekking van de parlementaire besluitvorming. Deze veronderstelt een zekere mate van vrijheid van overleg, van kunnen overtuigen en overtuigd worden. Partijorganen als zodanig nemen aan deze discussie geen deel en dienen daarom geen ad hoc aanwijzingen aan hun partijleden-volksvertegenwoordigers te geven.

Hiermee kom ik aan de (gedeeltelijke) beantwoording van vraagpunt 1, opgesteld door de organisatoren van het congres van vandaag: *kan een (kandidaat) volksvertegenwoordiger materieel (door overeenkomst of afspraak) afstand doen van zijn grondwettelijke zelfstandigheid?* Het antwoord luidt ja, in zoverre hij zich in algemene zin bindt aan het partijprogramma. Het antwoord luidt neen, in zoverre hij zich zou binden ad hoc-aanwijzingen van partijorganen op te volgen.

Ook andere verplichtingen van immateriële aard zijn denkbaar en komen in de praktijk voor. Bekend zijn de partijregelingen volgens welke kan worden afgeweken van de kieswettelijke lijstvolgorde en de gevolgen van voorkeurstemmen. Van recentere datum zijn partijregelingen volgens welke de volksvertegenwoordiger na een bepaalde periode zijn zetel moet opgeven terwille van

een ander partijlid. ('Grünen' in de Bondsrepubliek, Franse RPR-ers in Europees Parlement).

Op de laatste figuur heeft vraagpunt 2, opgesteld door de organisatoren betrekking: *Kan een volksvertegenwoordiger zich jegens de politieke partij verplichten om na één zittingsjaar zijn zetel op te geven met als doel de partij daardoor dominant te laten zijn ten opzichte van de parlementaire fractie?*

Bij de vraag of een dergelijke regeling in strijd is met de openbare orde kunnen twee grondwettelijke bepalingen een rol spelen: artikel 67, derde lid, inzake het verbod van last en artikel 52, eerste lid, volgens welk de zittingsduur van beide Kamers vier jaren bedraagt. Een verplichting na één zittingsjaar zijn zetel op te geven komt op zich niet in strijd met het verbod van last. De volksvertegenwoordiger kan, ondanks zijn verplichting, voor het overige een grote vrijheid en zelfstandigheid van politiek handelen bezitten. Indien het doel van een dergelijke verplichting echter is de fractieleden nagenoeg geheel te onderwerpen aan de richtlijnen en bevelen van de partij, komt zij op gespannen voet te staan met het verbod van last. Uit de verplichting zelf vloeit dit echter niet noodzakelijk voort.

151

Een sterker argument tegen de geoorloofdheid van de regeling vormt art. 52, eerste lid, van de Grondwet. Hoewel dit uit de letterlijke tekst van de bepaling niet rechtstreeks volgt, is de bedoeling ervan dat de leden van de Kamers voor vier jaren worden gekozen en gelijktijdig aftreden. Een van de grondgedachten van de regeling is dat de Kamers uit het oogpunt van hun samenstelling voldoende continuïteit bezitten. Deze is noodzakelijk voor de kwaliteit en consistentie van de medewetgevende, controlerende en kabinets-ondersteunende functie van de Kamer(s). Met deze waarborg voor de continuïteit staan afspraken als de onderhavige op gespannen voet. Zij leiden tot een voortdurende wisseling in de samenstelling van (een gedeelte van) de Kamers. Zouden alle politieke partijen dergelijke verplichtingen opleggen aan hun afgevaardigden, dan zou de grondwettelijke beoogde continuïteit zelfs geheel teloor gaan. Reeds om deze reden is een verplichting als in het vraagpunt bedoeld, naar mijn oordeel in strijd met de openbare orde. *Over de vraag of een volksvertegenwoordiger (door afspraak of overeenkomst) afstand kan doen van zijn kieswettelijke vrijheid een benoeming te aanvaarden* (vraagpunt 3 van de congresorganisatie), is de laatste jaren het een en ander te doen geweest. Het betreft hier voornamelijk constructies waarin wordt

afgeweken van de lijstvolgorde dan wel het effect van voorkeurstemmen wordt teniet gedaan. Voor aanvaarding van de benoeming is in dergelijke gevallen meestal goedkeuring van een partijorgaan vereist.

Voor instemming van een partijorgaan met de aanvaarding van een benoeming kunnen uit partijrechtelijk oogpunt plausibele redenen bestaan. Zo zijn te noemen: eisen van deskundigheid, van regionale spreiding, van spreiding over bepaalde groeperingen binnen een politieke partij, van verdeling over bepaalde leeftijdscategorieën of over personen van verschillend geslacht of religie. Deze partijrechtelijke overwegingen kunnen ook bijdragen tot een goede samenstelling van de Kamers. Ook voor deze is het van belang dat daar geen 'mono-cultuur' heerst. Hoewel dit grotendeels is te voorkomen door een evenwichtige samenstelling van de kandidatenlijsten, kan het voorkomen - onder andere door ontslag als kamerlid - dat desondanks onevenwichtigheden ontstaan, indien iedere gekozene geheel vrij zou zijn van zijn kieswettelijk recht gebruik te maken. In beginsel zijn dergelijke partijrechtelijke regelingen, die voor het overige geen direct of indirecte inbreuk maken op (grond)wettelijke normen, naar mijn oordeel dan ook aanvaardbaar. Wel dienen dergelijke regelingen nauwkeurige en objectieve criteria te bevatten op grond waarvan een partijorgaan bevoegd is zijn instemming met de aanvaarding van de benoeming te weigeren. Blancobepalingen inzake deze instemming dienen uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te worden verworpen. Bovendien verdient het aanbeveling dergelijke partijrechtelijke instemmingsvereisten algemene bekendheid te geven, opdat de kiezer weet dat zijn voorkeurstem eventueel niet gehonoreerd zal worden of de lijstvolgorde kan worden doorbroken. (Zie verder onder b).

ad b. *De algemene bekendheid van de verplichting*

Hiervoor stuiten wij reeds op partijrechtelijke regelingen en afspraken waarvan men zou kunnen stellen dat zij - zij het indirect - afbreuk doen aan (grond)wettelijke voorschriften. Zo kan men van oordeel zijn dat de verplichting na een bepaalde tijd afstand te doen van zijn zetel materieel in strijd komt met het grondwettelijke vierjarige mandaat; afspraken omtrent de aanvaarding van de benoeming sporen, zo kan men oordelen, niet met de kieswettelijke vrijheid de benoeming te aanvaarden. Bij de beoordeling van de vraag of dergelijke regelingen en aspecten in strijd zijn met

de openbare orde is, onverminderd het gestelde onder a), van belang of deze van algemene bekendheid zijn. Men zal minder snel strijd met de openbare orde dienen aan te nemen, indien de kiezers ervan op de hoogte (kunnen) zijn dat degene aan wie zij hun stem hebben gegeven op grond van partijrechtelijke normen zijn mandaat spoedig weer ter beschikking zal moeten stellen, dan wel zijn benoeming geheel niet zal mogen aanvaarden. Het is dan aan de kiezers te beoordelen of zij niettemin hun stem op een dergelijke 'onzekere' kandidaat of lijst van kandidaten willen uitbrengen. De eis van bekendmaking is vooral van belang in verband met het tweede en derde vraagpunt. Met betrekking tot het derde vraagpunt meen ik dat, indien aan de bekendmakingseis is voldaan, een partijrechtelijke beperking om de benoeming te aanvaarden niet in strijd is met de openbare orde, mits deze beperking voldoende nauwkeurig en objectief is omschreven (zie onder a). Inzake het tweede vraagpunt meen ik dat zelfs in geval van bekendmaking de strijd met de openbare orde niet wordt opgeheven. De grondwettelijk beoogde continuïteit van het staatsbestuur - in de latijnse rechtstelsels zelfs een rechtsbeginsel - is van dermate groot belang dat daarvan niet bij wege van partijrechtelijke regeling kan worden afgeweken. Hier geldt: eenmaal benoemd, blijft benoemd. Dit houdt tevens in een verwerping van het zgn. recall-recht, dat in feite nog verder gaat dan de regeling van de 'Grünen', daar het 'recht' van recall geheel niet is geobjectiveerd en op n'importe welk ogenblik kan worden toegepast.

ad c. *De instantie die oordeelt over de nakoming van de verplichting*
 Bij de beoordeling van de vraag of partijrechtelijke regelingen en afspraken in strijd zijn met de openbare orde kan ook een rol spelen de vraag welke instantie bevoegd is te oordelen over de nakoming van de verplichting alsook met welke waarborgen van procedurele aard een dergelijke beoordeling is omgeven. Met name waar het gaat om poly-interpretabele verplichtingen, zoals het volgen van de partijlijn, is het zaak de beoordeling op te dragen aan een voor de partij representatieve instantie. Daartoe kunnen niet enkel partijorganen worden gerekend. Ook de parlementaire fractie dient, geheel dan wel gedeeltelijk, bij de beoordeling te worden betrokken. Het verdient naar mijn oordeel dan ook geen aanbeveling de bevoegdheid tot beoordeling van de nakoming van de verplichting en tot oplegging van partijrechtelijke sancties (b.v. roeyement) op te dragen aan een van de 'gewone' partijrech-

telijke organen, zoals het dagelijks of algemeen bestuur. In de statuten zou een orgaan moeten worden aangewezen, waarin leden van de parlementaire fractie in voldoende mate vertegenwoordigd zijn om een overwicht van de partij *stricto sensu* bij de beoordeling van de nakoming van de verplichtingen en de oplegging van een sanctie tegen te gaan. Van een uitspraak terzake dient bovendien beroep mogelijk te zijn. Rechtstreekse opdracht van de bevoegdheid tot beoordeling en sanctionering aan de algemene vergadering in eerste en laatste instantie verdient uit het oogpunt van rechtsbescherming en een zorgvuldige procedure geen aanbeveling. Van een dergelijk 'massaal' orgaan is nauwelijks een zorgvuldig overwogen oordeel over een concrete casus te verwachten, zelfs indien de besluitvorming door het dagelijks bestuur goed is voorbereid.

Bestaat binnen een politieke partij geen goede regeling inzake de hierboven vermelde punten, dan is er extra aanleiding bepaalde partijrechtelijke verplichtingen in strijd met de openbare orde te achten.

d. De sanctie op niet-nakoming van de verplichting

Evenals de aangegane verplichtingen zelf kunnen de sancties op niet-nakoming ervan worden onderscheiden in materiële en immateriële. Zo is denkbaar dat een partijlid-volksvertegenwoordiger bij niet-nakoming van partijrechtelijke verplichtingen een door hem in de partijkas gestorte waarborgsom verbeurt. Een dergelijk beding kan vertaald worden als: 'Indien ik in mijn kwaliteit als volksvertegenwoordiger anders stem (of anderszins handel) dan de partij voorschrijft, betaal ik de partij een bedrag X.' Aangenomen mag worden, dat een dergelijke persoon niet kandideert zou zijn gesteld, indien deze 'belofte' niet zou hebben gedaan. Naar het mij voorkomt zijn partijrechtelijke regelingen of afspraken van dergelijke aard in strijd met de openbare orde, 'ingekleurd' door de zuiveringseed, zoals een verplichting tot betaling van een extra financiële bijdrage dit is. Weliswaar werkt in dit geval de verplichting slechts conditioneel - het is immers niet zeker of de sanctie zal worden toegepast - doch ook hier is sprake van een 'beloofde gift of gave'. Afgezien daarvan staat een dergelijk boetebeding op gespannen voet met het verbod van last. Door de dreiging van (ernstige) financiële consequenties, die onverwacht intreden als gevolg van een bepaald oordeel van partijorganen over de te volgen partijlijn, wordt de volksvertegenwoordiger

onder ongeoorloofde druk gezet. In dit verband zij er nog op gewezen dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van de leden van de Staten-Generaal mede beogen hun financiële en daarmee politieke onafhankelijkheid te waarborgen. Vermogensrechtelijke sancties in verband met het optreden als volksvertegenwoordiger doen afbreuk aan deze doelstelling van de financiële tegemoetkoming.

Sancties van immateriële aard, zoals uitsluiting uit de fractie, schorsing van het partijlidmaatschap, *royement en (dreiging met) niet-kandidering* (vraagpunt 4 van de congresorganisatie) daarentegen dienen in beginsel geoorloofd te worden geacht. Niet-kandidering (of dreiging daarmee) is naar mijn oordeel overigens niet als een sanctie te beschouwen. Immers, geen enkele partijlid-volksvertegenwoordiger kan aanspraak maken op kandidering bij komende verkiezingen, ook al conformeert hij zich geheel aan de partijlijn. Er kunnen allerlei redenen bestaan een 'partij-conforme' volksvertegenwoordiger niettemin niet te kandideren. Deze redenen kunnen lopen van gebrekkige T.V.- of radio-presentatie tot eindeloos gedram in fractievergaderingen, van gebrek aan deskundigheid tot overdreven blijken van gehechtheid aan de functie enz. Niet-kandidering zou slechts als sanctie kunnen worden beschouwd, indien er partijrechtelijke normen of afspraken bestaan die recht geven op een hernieuwde kandidaatstelling.

De overige genoemde maatregelen zijn wel als sancties te beschouwen, daar zij wijziging brengen in een bestaande positie. Deze sancties zijn aanvaardbaar, indien de verplichtingen naar aanleiding waarvan wordt gesanctioneerd niet in strijd zijn met de openbare orde en de procedure leidende tot sanctionering voldoet aan eisen van een 'fair trial'.

Uit het voorgaande bleek dat ik geneigd ben deze strijd niet snel aan te nemen. De verenigingsrechtelijke vrijheid van de politieke partijen dient zo ruim mogelijk te worden opgevat.

Een bijzonder type immateriële sanctie is naar mijn mening echter in strijd met de openbare orde, te weten de verplichting tot opgave van de parlementszetel na *royement* of uitzetting uit de fractie. Met Elzinga⁴ ben ik van oordeel dat de partij aldus een te sterk middel zou bezitten om de kiezerskeuze te corrigeren, ook al kan de partij de zetelopgave niet afdwingen.

Uit het voorgaande is gebleken van een duidelijke voorkeur voor een vergaande vrijheid van partijrechtelijke regelingen en bedingen. Deze voorkeur berust niet slechts op het dogmatische onderscheid dat kan worden gemaakt tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke rechtssfeer, doch tevens en vooral op het feit dat politieke partijen op de eerste plaats gezien moeten worden als maatschappelijke organisaties, die in tegenstelling tot de staat niet het karakter van een dwangverband bezitten, en die geen heteronome normen kunnen uitvaardigen. Maatschappelijke verbanden dient zoveel mogelijk vrijheid van interne normstelling te worden gelaten. Daardoor kunnen zij zich gemakkelijk aanpassen aan de veranderende maatschappelijke opvattingen. Rechtstreekse toepassing van grondwettelijk en kieswettelijk recht op deze verbanden bergt het gevaar in zich van verstarring en unificering, die onvoldoende recht doen aan de pluriformiteit van de maatschappij.⁵ Er kan hier wellicht een parallel worden getrokken met de horizontale werking van grondrechten. Toepassing daarvan leidt licht tot vernietiging van waarden, gebruiken en praktijken die in maatschappelijke verbanden als belangrijk en zinvol worden ervaren en die bijdragen tot hun cohesie.⁶

Eenzelfde gevaar dreigt als men andere normen - geschreven dan wel ongeschreven⁷ - die gelden voor de staatsambten en hun ambtsdragers direct of indirect transposeert op de politieke partijen. Willen deze hun scharnierfunctie tussen staat en individu kunnen vervullen, dan zullen zij een grote mate van vrijheid moeten genieten om de individuen, althans hun waarden en verlangens, in voor hen gepaste en aanvaardbare vorm te bundelen.⁸ Aan die vrijheid dienen slechts grenzen te worden gesteld, indien en voorzover de publieke rechtsorde zou worden bedreigd.

Om deze reden koester ik in beginsel geen bezwaar tegen op autoritaire of anarchistische grondslag georganiseerde partijen. Indien de organisatie van een partij aansluit bij maatschappelijke waarden en inzichten is zij in beginsel als een goed te beschouwen. Echter daar waar de partij beoogt de staatsrechtelijke organisatie naar de partijinzichten te modelleren onder uitsluiting van de concurrentie van partijen op een andere grondslag, is de grens van het geoorloofde bereikt.. Dit impliceert de noodzaak tot erkenning door de politieke partij van de publiekrechtelijke democratie en (daarmee) van het vrije mandaat in staatsrechtelijke zin.

Stellingen

1.

Politieke partijen zijn maatschappelijke verbanden, geen staatsorganen. Daarom dient staatsrecht in beginsel niet direct of indirect op hen te worden toegepast.

2.

Partijrecht vindt slechts daar een grens, waar de publieke orde ernstig wordt bedreigd. Dit is het geval bij constructies, inhoudende:

157

- een bevelsbevoegdheid in concrete gevallen van partijorganen ten aanzien van partijleden-volksvertegenwoordigers;
- een vergaande inbreuk op de continuïteit van het staatsbestuur;
- een recall-‘recht’;
- een boetebeding.

3.

Kerkelijke gezagsdragers zijn vrij van een lidmaat van hun kerk te verlangen dat hij zich als politicus zal gedragen naar de leer van zijn kerk. Houdt hij zich niet aan die leer, dan is de gezagsdrager vrij hem voor de keus te stellen de politiek te verlaten, dan wel een kerkrechtelijke sanctie te ondergaan.⁹

Noten

1. A.R. 6 september 1982, AB 1983, 114 m.n. J.A.O. Eskes.

2. H.R. 26 maart 1971, A.R.B. 135, n.n. D.J. Veegens.

3. T.K. 1976-1977, 14224, nr. 3, blz. 6.

4. *De politieke partij en het constitutionele recht*, (Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982), 218.

5. Wettelijke regeling van politieke partijen leidt bovendien gemakkelijk tot het ontstaan van informele politieke circuits, om de dwingende voorschriften te kunnen ontgaan.

6. En door hun cohesie enerzijds een belangrijk draagvlak vormen voor de staatsorganisatie, anderzijds daartegen voldoende tegenwicht kunnen vormen.

7. M.i. terecht maakt A.H.M. Dölle, *Het fractiereglement, Beleid en Maatschappij*, jrg. VIII, nr. 5, blz. 161, 162, bezwaar tegen het trekken van de politieke partij binnen het - ongeschreven - staatsrecht.

8. D.J. Elzinga, *Binnenlands Bestuur* 1983, no. 23/24, blz. 23, spreekt van ‘de eigen politieke cultuur’.

9. Kennelijk anders: Elzinga, *op. cit.*, 215.

Partijbinding en politieke moraliteit

D.J. Elzinga

158

1. FRUIN VERSUS GROEN

In het begin van de zomer van 1864 vinden periodieke verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De verkiezingsstrijd is mat, de politiek-maatschappelijke beroering van een tiental jaren terug, aangeduid als de 'Aprilbeweging', is grotendeels verlopen. Het tweede ministerie-Thorbecke heeft, zo schrijft Van Welderen Rengers, 'te weinig aan de verwachting zijner vrienden en aan de beduchtheid zijner vijanden beantwoord, om aan de verkiezingsstrijd een bijzonder levendig karakter te kunnen verlenen.'¹ Opvallend aan het verkiezingsresultaat is de toegenomen aanhang van de anti-revolutionairen. In de districten Dokkum, Sneek, Dordrecht, Middelburg en Goes kost het de liberalen aanzienlijke moeite om de meerderheid te behouden tegenover conservatieven en anti-revolutionairen. Het markante optreden van Groen van Prinsterer en vooral zijn wijze van propagandavoering liggen aan dit positieve resultaat ten grondslag.

In 1862 is Groen, na enkele jaren van historische studie, teruggekeerd in de Tweede Kamer. Groen's Kamerlidmaatschap kenmerkt zich door de hernieuwde poging steun te verwerven voor zijn plannen ter herziening van de onderwijswetgeving. Aan de vooravond van de verkiezingen van 1864 verschijnt een beknopt *Program van Actie*, met daarin het pleidooi voor een drietal wijzigingen van de Onderwijswet 1857; doel is neutralisering van het openbaar onderwijs. Steun voor dit *Program* moet in het bijzonder komen van conservatieve zijde. Om de conservatieven van verschillende signatuur tot kleur bekennen te nopen, eist Groen dat in de kiesdistricten de anti-revolutionaire kiezers aan de kandidaten een verklaring van instemming vragen. In een serie vlugschriften - *De Vliegende Blaadjes* -, een voor die tijd ongebruikelijk propagandamiddel, expliciteert de anti-revolutionaire voor-

man zijn eis. 'Geef aan niemand uwe stem, van wien gij niet, op goede gronden, verzekerd zijt dat hij althans het voorstel van wetherziening, ter eerlijke naleving van de wet, tot dus ver door de Kamer met stilzwijgen en weerzin ontvangen, beaëmt.' 'Met algemeene verzekeringen van welwillendheid zijn we niet gebaat.'

'De Grondwet verbiedt ruggespraak met de kiezers. - Ja, maar desniettemin is het alleszins geoorloofd bij de stembus te vragen eene rondborstige verklaring van beginselen, in verband met vraagstukken die aan de orde van den dag zijn. De volkomen vrijheid van den volksvertegenwoordiger tot wijziging zijner beginsels (eene vrijheid, noodzakelijk, al wordt er schroomelijk misbruik van gemaakt) mag niet worden ingeroepen ter wegcijfering, bij de verkiezingen, van een voorafgaand overleg, dat zich hier te landen doorgaans tot eenige algemeene en dubbelzinnige phrases beperkt, en evenwel, in zijn wezenlijkheid, niet in zijn bedriegelijken schijn, de ziel van het constitutioneel Gouvernement is.'²

In de overigens betrekkelijk rimpelloze verkiezingsstrijd trekt deze handelwijze de aandacht. Voor de liberale historicus Fruin is het aanleiding tot een ongemeen scherpe aanval op Groen. In een open brief, onder de veelzeggende titel *Politieke Moraliteit*, beticht Fruin Groen van het 'prediken van onzedelijkheid in de politiek'. De opstelling van een program en de eis dat kandidaten daaraan gebonden zijn staan naar Fruin's zienswijze op gespannen voet met het grondwettelijke vrije mandaat. Onder aanvoering van historische feiten, die duidelijk moeten maken dat het mandaatstelsel van de Republiek een heilloze werking had, en dat ook overigens partijvorming de positie van de volksvertegenwoordiger schaadt, veroordeelt Fruin Groen's handelwijze als een aantasting van de politieke eerbaarheid: 'In meerdere of mindere mate is elk programma, dat van de kandidaten gevraagd wordt, gevaarlijk voor de politieke eerbaarheid: 'In meerdere of mindere mate is elk programma, dat van de kandidaten gevraagd wordt, gevaarlijk voor de politieke moraliteit.' 'Ik protesteer tegen de middelen, waarvan gij U bedient om bij voorbaat stemmen te verwerven voor Uw in te dienen voorstel. Die middelen acht ik in strijd met den geest der grondwet, en in strijd met de politieke moraliteit. Ik acht ze een poging tot corruptie van volksvertegenwoordigers, een eerste poging, die in tijd gewraakt moet worden, opdat zij later niet als antecedent en tot verontschuldiging van nog erger worde gebruikt.'³

In een wijsd proza diskwalificeert Fruin de handelwijze van Groen:

‘De moraliteit gebiedt, dat een ieder onzer handele naar eigen overtuiging, en dat wij elkander vrij laten dus te handelen. Gebruik te maken van iemands verlegenheid, om hem een belofte af te persen, die hem dit belet, is onzedelik. Maar gij ontkent dat gij een belofte vordert in strijd met iemands overtuiging. Gij beweert dat de engte, waarin gij den ontrusten kandidaat drijft, juist de beste plaats is, om tot een goed inzicht in zaken en tot een heilzame overtuiging te komen.’ (...)

‘Gij speculeert op de benauwdheid van hen, die voor hun verkiezing vreezen. Gij noodigt hen uit, nu nog, te elfder ure, zich te bekeeren van hun aloude afkeerigheid, en belijdenis af te leggen van hun betere voornemens; gij looft daarvoor den begeerlijken prijs van een goed getal stemmen uit, maar gij vindt het niet noodig te verbergen wat gij van zulke doodsbed-bekeering denkt. Uw verheerlijking van de wonderkrachten der stembus, die plotseling de sluimerenden doet ontwaken, de dooven doet hooren, de kortzichtigen doet zien, die alle hartstochten doet samensmelten in de ééne zucht naar levensbehoud, - mij dunkt, zij, die deze wonderkrachten onder-vonden hebben, moeten uw beschrijving niet zoo genieten als wij, eenvoudige toeschouwers.’⁴

Fruin ziet voor het constitutionele stelsel groot gevaar, indien partijen meer gaan hechten aan ‘een shibboleth dan aan politieke moraliteit’. Bij de kandidering en de verkiezing dienen de ‘inborst’ en de ‘rechtschapenheid’ van de toekomstige volksvertegenwoordiger maatgevend te zijn. ‘Wat moet er van de verkiezingen worden, als iedere kleine partij de som van haar stemmen te koop biedt voor de belofte van ondersteuning van zeker voorstel, dat haar bijzonder ter harte gaat?’ (...) ‘Ik zou vreezen, dat het koopen voor beloften en concessies weldra het koopen voor posten, het koopen voor geld tengevolge zou hebben. Maar al bleven deze heilloze gevolgen uit, wat doet het er toe wáárvoor ik mijn overtuiging, mijn vrijheid van handelen verkoop? Dat ik ze veil heb, is de wortel van het kwaad’.⁵

Groen, die zich door de felle verwijten diep beledigd voelt (‘Scherper en onverdiender aanval heb ik, dunkt me nooit verduurd.’), dient Fruin van repliek in de *Vliegende Blaadjes* VII, VIII en IX. De beschuldigde kwalificeert zijn eigen ‘misdrijf’: ‘Afpersing eener belofte, om te stemmen voor mijn voorstel; lokaas bij de stembus, door het valschelijk voorgeven van overeenstemming met de kiezers.’ Groen’s verweer: ‘Ik heb verlangd de rondborstige verklaring van beginselen in verband met vraagstukken, die aan de orde van den dag zijn; geen verbindtenis, maar het uitspreken eener te lang verzwegen overtuiging.’⁶ Groen onder-

scheidt tussen een betuiging en een belofte. Niet de belofte om op een bepaalde wijze te stemmen in de Tweede Kamer is gevraagd, maar een betuiging, een verklaring van gezindheid in de schoolkwestie.

‘Alleszins geoorloofd is een verklaring, waaruit de meerdere of mindere homogeniteit van kiezers en kandidaat openbaar wordt? Doch waarin ligt het merk der overtreding? Wanneer de verklaring in belofte ontgaat, of, om uw eigen woorden te behouden, in een afspraak, die zedelijk verplicht te stemmen naar het goedgevoelen der kiezers, ook al kwam hij tengevolge der discussie of van eigen nadenken, tot een daarmee strijdende overtuiging. Dit neutraliseren van discussie en eigen nadenken, deze verbindtenis om, ook als men van dwaling overtuigd wordt, te stemmen volgens de verklaring, die men bij de stembus afgelegd heeft, dit is meer dan ongeoorloofd, dit is misdadig, omdat men zich aldus, eventueel, verbindt tot meenemen, en tot een, al zweeg de grondwet, gewetenloos bedrijf.’⁷

161

Groen verwijt Fruin partijdigheid en een te selectief oordeel, omdat deze de beslissende nuancering tussen verklaring en belofte uit het oog verliest:

‘Uw argument loopt telkens op een gedaanteverwisseling uit. Verklaring wordt in belofte gemetamorfozeerd. Aan de cordaatheid van overleg (nl. tussen kandidaat en kiezer), die ik de ziel van het constitutioneel gouvernement noem, geeft gij de qualificatie van afspraak, van beding, van belofte, van mandaat, van koop en verkoop, van grondwetschennis, van vergrijp tegen de publieke moraliteit. Door het partijdig turen op het gebeurde ziet gij, niet wat er in ligt, maar wat gij zelf er in legt.’⁸

Fruin's laatste woord in de pennestrijd verschijnt in een 'Naschrift' op het 9e *Vliegende Blaadje*. De liberale historicus houdt voet bij stuk en formuleert een kille conclusie: 'Toen ik mijn brief schreef, hield ik het voor mogelijk dat ik nog tot andere gedachten komen zou. Nu ik uw verdediging gehoord en overwogen heb, geloof ik aan die mogelijkheid niet meer.’⁹

In een prachtig opstel uit 1949, waarin de historici Fruin en Groen van Prinsterer naast elkaar worden gezet, schrijft Sneller, dat in de polemiek uit 1864 'de gehele aangelegenheid der staatkundige partijvorming' besloten ligt. 'Het stelsel van Thorbecke en Fruin moest op een soort staatkundige Gefolgschaft uitlopen, op groepsvorming rond partijhoofden, op een leidersbeginsel. Daartegenover voerde het stelsel van Groen naar de staatkundige partijvorming op basis van een programma van beginselen, waaraan in Nederland de toekomst heeft behoord.’¹⁰ De tijdgenoot van

Groen is zich het visionaire element in diens beschouwingen echter nauwelijks bewust. Talrijke auteurs scharen zich aan de zijde van Fruin, hoezeer de felheid van diens reactie ook wordt betreurd. In de juridische literatuur ontspint zich een discussie over het verschil tussen 'de verklaring van gezindheid' en 'de politieke belofte'. Op een voor juristen kenmerkende wijze wordt het onderscheid verweven in de bestaande rechtsdogmatiek, erg verhelderend zijn deze exegeses echter niet. Gemeenschappelijk element in de beschouwingen van Fruin's medestanders is de vrees voor een te dominante partij-invloed. Van Bemmelen voorziet een instrumentalisering van de volksvertegenwoordiger.¹¹ Buys schrijft: 'Als de praktijk, door den heer Groen bij de jongste algemeene verkiezingen aanbevolen, regel worden mogt, blijft er van de vrijheid en zelfstandigheid der vertegenwoordiging niet veel meer over dan de naam.'¹² De Stuers constateert in zijn Leidse dissertatie:

'Het goede van partijorganisaties grenst nauw aan hetgeen slecht en verwerpelijk is. Het vormen van kiesverenigingen en het geven van politieke programma's kunnen aan het gevaar niet ontsnappen, dat het goede doel, daardoor beoogd, door misbruik zal verijdeld worden. De vrees is niet geheel ongegrond, dat deze middelen, in plaats van alleen de hechtheid van het vertrouwen tusschen afgevaardigden en kiezers en op deze wijze de onafhankelijkheid van den eerste te versterken, veeleer zullen dienen om een dwang op den vertegenwoordiger te oefenen.'¹³

Eén van de discussianten onderscheidt zich van de andere: de liberale Leidse hoogleraar Vissering. Vissering schildert eveneens een dreigend perspectief: een verdere ontwikkeling van partij-politieke verbanden tussen kiezer en gekozene betekent 'een lafhartige overgave van den Nederlandschen volksvertegenwoordiger aan de partij, die het meest looft en het hardst dreigt. Dan zal de natie in een gevoel van verachting voor haar vertegenwoordiging worden opgevoed'. Vissering werpt Groen echter tevens voor de voeten, dat deze de kerkelijke en de politieke strijd vermengt: de orthodoxe kerk en partij eigenen zich het monopolie der waarheid toe, onderdrukking van de moderne theologie leidt tot een 'gruwelijke dwingelandij', 'eerst partij-man, en wel kerkelijke partij-man en dan burger'. 'Daarom dan moet uw kerkelijk geschil met anders-denken en anders-gelooven vermengd worden met den politieken strijd, opdat door de magt der stemmen uwer partij, of, mogt het zijn, door de oppermagt van den Staat, indien zij in uwe handen kwam, dat antichristelijke Christendom, de god-

lasterlijke moderne Theologie verwonnen, verslagen en uitgeroeid zou kunnen worden!'¹⁴

Legt Vissering de vinger op de wonde plek? Wat Groen betreft: in zekere mate. Groen's werk en politiek handelen tonen de voortdurende spanning tussen wens en werkelijkheid. De anti-revolutionaire/christelijk-historische staatsleer contra de modernistische liberale staat. Welke is de positie van de niet-anti-revolutionair in de gewenste staatsgemeenschap? Tot hoever de Revolutie? Tot hoever het Evangelie? Welk middel is ondergeschikt aan het algemene doel? De *Vliegende Blaadjes*: 'Neemt eindelijk eens in den strijd voor Kerk en Land, partij.' (...) 'Vergeet niet dat elke godsdienstige rigting, wanneer haar geloof in de kerk aangerand of van staatswege verdrukt wordt, ten gevolge der pligmatige verdediging van waarheid en regt, niet ontaard is, maar zich openbaart als eene kerkelijke en ook als eene politieke partij.'¹⁵

163

En Fruin? Ook hij verabsoluteert in zekere mate de eigen zienswijze. In naam van de grondwettelijke vrijheid van handelen wordt Groen's wijze van doen verketterd: de regering verkeert in minachting, het constitutioneel regeringstelsel in diskrediet; 'U gebruikt middelen beneden Uw waardigheid.'; 'Wij gunnen u en de uwen de meest mogelijke vrijheid, mits die niet gebruikt wordt als een wapen tegen de vrijheid van anderen.' Fruin's claim op vrijheid leidt tot onvrijheid voor Groen en de zijnen.

De vraag die aan de orde is, is die of strijd met een bepaalde grondwetsinterpretatie gelijk staat aan politieke immoraliteit. Waar ligt de grens van het grondwettelijk *behoren*? Groen verwijt Fruin 'partijdigheid', de eerste zou het constitutionele recht als politiek en moraliserend strijdmiddel gebruiken. Fruin's grondwetsinterpretatie zou de liberaal-politieke kleur aannemen, het eigen gelijk zou in een algemeen geldend gelijk worden getransformeerd. Fruin betwist dit ten stelligste: 'Ik ben geen partijman. Zoo min als ik de zedelijkheid aan de begrippen van eenig kerkgenootschap onafhankelijk verbonden acht, zoo min geloof ik dat zeker staatkundige begrippen tegen politieke immoraliteit vrijwaren. En ik haat het kwaad, waar ik het vind, bij liberalen en conservatieven zozeer als bij u en uw vrienden. Ik wensch dat iedere misdaad aan den dag worde gebracht.'¹⁶ Is de kwalificatie van Groen's handelen tot 'misdad' inderdaad een op het recht gebaseerd, 'onpartijdige' beoordeling?

Het antwoord op die vraag is ook voor de tegenwoordige verhoudingen onverminderd van belang. De partijbinding van kiezer en

gekozene heeft sinds 1864 een enorme vlucht genomen, het constitutionele recht op dit punt is niet wezenlijk veranderd. Hoe moet de huidige partijbinding, gezien vanuit het constitutionele recht, worden beoordeeld? Het dispuut tussen Fruin en Groen is om die reden niet gedateerd, maar van alle tijden. De vraag naar de grens van het (grond)wettelijk *behoren* op het punt van de partijbinding is onverminderd actueel. Door welke constitutionele normen wordt de partij-politieke activiteit beheerst? Wat is politieke moraliteit en politieke immoraliteit? Welke functie heeft het constitutionele recht in deze wezenlijke grensafbakening?

2. KIEZERSDEMOCRATIE VERSUS PARTIJENDEMOCRATIE

We gunnen Fruin en Groen een blik op de tegenwoordige verhouding tussen kiezer en gekozene. Vanuit hun beider optiek valt de hedendaagse politieke praktijk een scherpe veroordeling ten deel. De geschilpunten uit 1864 lijken in het niet te vallen bij de huidige kloof tussen leer en leven. In welke bewoordingen de *censura morum* van de beoordelaars zou zijn gesteld wordt gedestilleerd uit het destijds geschrevene:

Groen poogt te verbeelden hoe erg het kan worden:

‘Bedenk dat er niet enkel in verhouding tot de kiezers vergrijp is tegen politieke moraliteit. Ook in wetgevende vergaderingen is afspraak, beding, belofte, gegeven woord, contractus do ut des, facio ut facies, karakterloosheid, in verband met eigenbaat en nepotisme, denkbaar.’¹⁶

Groen signaleert en veroordeelt een eerste, nog pril symptoom:

‘Mogelijk is de onderhandsche en geheime afspraak en belofte, krachtens welke, in afzonderlijke bijeenkomsten der afgevaardigden van ééne rigting, somtijds de minderheid gehouden is, in de Kamer, het votum op te brengen, waartegen zij zich, in het vriendenkransje, verzet heeft.’¹⁷

Fruin reageert verschrikt en verontwaardigd:

‘Wordt zulke kuiperij waarlijk heden ten dage in de Kamer bedreven? Ik had het nooit vermoed. Of is dit kwaad ook slechts *denkbaar*? De gang uwer redenering is met deze uitlegging in tegenspraak. Ik moet daarom gelooven, dat gij op een bestaand misbruik het oog hebt, hoe moeilijk het mij ook valt aan te nemen, dat in onze heedendaagsche volksvertegenwoordiging de schandelijke correspondentie van voorheen nog zou voortleven. Gij noemt zulke afspraak afkeurenswaard; ik zou ze schandelijk en verfoeilijk noemen.’¹⁸

Het irenische beeld van de 19e eeuwse kiezersdemocratie is vervangen door een politieke werkelijkheid, waarin de politieke partijen in menig opzicht de verhouding tussen kiezer en gekozene domineren. Verwording of verworvenheid?

Het grondwettelijk en kieswettelijk recht ademt ook nu nog de 19e eeuwse atmosfeer. De grondwet-1983: 'De leden stemmen zonder last.' 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.' De kieswettelijke regels zijn - naar men zegt - 'partijneutraal'. Op het eerste gezicht vormen de vrije keuze van de kiezer en de ongebondenheid van de volksvertegenwoordiger het hart van de vertegenwoordigende kiezersdemocratie.

165

De werkelijkheid is anders. De constitutionele norm dat de kiezer beslist over de aanwijzing van politieke representanten gaat schuil achter de praktijk, waarin de politieke partijorganisatie de kandidering en het verkiezingsproces beheerst. De kiezer stemt op de lijst of op een bepaalde kandidaat van een politieke partij. De facto wijst de partijorganisatie de potentiële volksvertegenwoordigers aan. De parlementariër vertegenwoordigt de kiezer door tussenkomst van de politieke partij. Het stemrecht van de kiezer beperkt zich in feite tot de vaststelling van de krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen. Na de verkiezing blijft er een invloedsrelatie tussen partij en afgevaardigde. De metamorfose van de kiezersdemocratie in een partijendemocratie lijkt compleet.

Cruciaal element in de partijbinding van kiezer en gekozene is het kandideringsmoment. Waar Groen een simpele 'verklaring van gezindheid' eist treedt heden ten dage een verfijnd en nauwmazig stelsel van voorwaarden, bereidverklaringen en afspraken daarvoor in de plaats. De volksvertegenwoordiger verklaart: ik ben bereid mij te richten naar het beginsel- en verkiezingsprogramma van mijn partij; ik ben bereid om in fractieverband met mijn partijgenoten samen te werken; ik verklaar na de verkiezing mijn zetel te zullen aanvaarden; ik zal mijn zetel opgeven na uittrading uit partij of fractie; ik verplicht mij er toe mijn financiële verplichting jegens mijn partij na te komen; ik ben bereid mijn politieke handelen te verantwoorden jegens de daartoe aangewezen partijorganen; ik zal mijn zetel niet aanvaarden indien mijn partij mij daartoe geen toestemming verleent; ik verplicht mij om lid te zijn van een binnen de partijsignatuur passend kerkgenootschap etc.¹⁹ De kandidaat die zich, op grond van constitutionele of andere al dan niet nobele motieven, niet in deze afhankelijkheden begeeft, ziet de kans op een verkiezing tot volksvertegenwoordiger belang-

rijk verminderd. De kandidaat, die uit zelfbehoud de gevraagde bereidheden verklaart, maar in gemoede daarmee niet instemt en dit nadien pregnant laat blijken, ziet zich bij een volgende kandideringsgelegenheid 'gestraft'. Het zelfbehoud blijkt het verkeerde zelfbehoud te zijn geweest. Een bont patroon van afhankelijkheidsverhoudingen trekt hier aan het oog voorbij, van partij tot partij verschillend. Is hier sprake van een verwording van de vertegenwoordigende kiezersdemocratie? Of kan deze constellatie worden aangemerkt als een verworvenheid van de vertegenwoordigde partijendemocratie?

166

Dat allerlei vormen van partijvorming en partijbinding zich kunnen manifesteren is enerzijds een belangrijke verworvenheid. Waarom? Vooral omdat de ontwikkeling van de moderne politieke partijen de mogelijkheid toont dat vergaande vormen van politieke en maatschappelijke verscheidenheid zich kunnen doen gelden zonder dat de eenheid binnen en de stabiliteit van het statelijke bestel wezenlijk worden bedreigd. Fruin en Groen vrezen de segmenterende werking van algemeen kiesrecht en een te vergaande partijinvloed, waardoor de slagvaardigheid van het bestuurlijke en politieke gezag wordt aangetast; de ontwikkeling van de vertegenwoordigende democratie bewaarheidt die vrees niet. De wijze waarop politieke partijen fungeren als schakel tussen de burgers en de staatsorganen is uitdrukking van eenheid in verscheidenheid. De vertegenwoordigende democratie is heden ten dage noodzakelijk een representatieve partijendemocratie, met vrijheid van partijvorming als onmisbare hoeksteen.

De vrijheid van partijvorming heeft tot resultaat dat zich politieke partijen doen gelden, die zeer verschillen qua organisatie en oriëntatie. Vrijheid van partijvorming is in de eerste plaats de mogelijkheid tot oprichting van een politieke partij. Vrijheid van partijvorming - als uitdrukking van politieke en maatschappelijke verscheidenheid - is in de tweede plaats ook: de politieke partijen de ruimte laten om hun functies op onderscheiden wijze uit te oefenen. Een sequeel van de oprichtingsvrijheid is oriëntatie- en organisatievrijheid voor het partijwezen. Binnen het links-rechts-spectrum wordt het oriëntatieonderscheid tussen de partijen bepaald door politiek-ideologische verschillen; religieuze, kerkelijke en andersoortige oriëntaties verbijzonderen en doorsnijden dat spectrum. De organisatorische structuur van de politieke partijen hangt veelal nauw met deze al dan niet ideologische oriëntaties samen.

¹ Ruimte voor een eigen ideologisch blikveld leidt tot meer of minder belangrijke verschillen in partij-politieke cultuur. Oriëntatie- en organisatievrijheid doet binnen de politieke partijen allerlei soorten interne gedragscodes en -normen ontstaan, die in het bijzonder van belang zijn voor de verhouding tussen de partijorganisatie en de geaffilieerde (kandidaat)volksvertegenwoordigers. Binnen de politieke partijen wordt het interne 'partijrecht' op onderscheiden wijze vorm gegeven en afgedwongen: iedere politieke partij heeft haar eigen, vanuit oriëntatie en partijcultuur voortvloeiende partij-politieke moraliteit. Een partij-politieke moraliteit waaruit allerlei vormen van binding voortkomen.

167

Waar het democratiebestel de staatsburger de mogelijkheid biedt om zich in beginsel naar eigen inzicht en overtuiging te uiten en politieke invloed aan te wenden, geldt die vrijheid eveneens voor de politieke organisaties. In grootschalige samenlevingsverbanden, waar algemene en vrije verkiezingen mogelijk zijn en een vrije politieke meningsvorming is toegestaan, is een stelsel van politieke representatie niet meer denkbaar zonder politieke partijen, die qua organisatie en oriëntatie belangrijk verschillen. Ruimte voor partij-politieke verscheidenheid is de basis waarop tussen de staatsburgers en de partijen politieke affiniteit kan ontstaan. Organisatie- en oriëntatievrijheid - en de daaruit voortvloeiende ruimte voor een gedifferentieerde partij-politieke moraliteit - zijn dan ook onlosmakelijk onderdeel van de representatieve partijen-democratie en als zodanig een belangrijke verworvenheid.

Vrijheid van oriëntatie is maximale ruimte voor een eigen ideologisch blikveld. Vrijheid van organisatie is maximale ruimte om binnen het partijverband de verhouding tot de gekozenen naar eigen inzicht te ordenen. Is de vertegenwoordigende democratie in alle opzichten met een maximalisering van deze vrijheden gebaat? Nu aandacht voor het anderzijds. Tot hoever reikt de oriëntatie- en organisatievrijheid van het partijwezen? Hoe bijvoorbeeld te handelen met de politieke partij die een ideologisch blikveld verkiest dat uitmondt in het voornemen om aan het politieke vrijheidsrégime een einde te maken? Welk lot treft de politieke partij die haar vertegenwoordigers in de parlementaire organen verlaagt tot zetbazen van de partijorganisatie en de partij-ideologie? Hoe te oordelen over de politieke partij die bij verkiezingen de kiezers een rad voor ogen draait door kandidaten voor te stellen die later door afspraak blijken te moeten wijken voor andere, minder op de voorgrond tredende kandidaten? Worden hier wet en grond-

wet overtreden? Is hier de politieke moraliteit in het geding? Of dienen deze vrijheidsoffers te worden gebracht ter wille van de 'democratische' ruimte die de politieke partijen moet worden vergund?

168 Een voorlopig antwoord: het constitutionele recht tekent de formele kiezersdemocratie, de politieke werkelijkheid toont een feitelijke partijendemocratie. Uit deze tegenstelling ontstaat een beeld van evenwicht tussen kiezers- en partijendemocratie. De ruimte voor en de actieradius van de politieke partijen wordt beperkt om de kiezersdemocratie voor verwording te behoeden. Een te dominante rol van de politieke partijen kan ten koste gaan van de rechten van kiezer en gekozene. De creatie van verantwoordelijkheids- en controleverhoudingen in de relatie tussen kiezer, gekozene en regering poogt de vertegenwoordigende partijendemocratie voor een deraillering te vrijwaren. Zekere evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie komen tot stand. De oriëntatie- en organisatievrijheid van het partijwezen wordt door het constitutionele recht beperkt opdat de politieke partij blijft functioneren als intermediair verband. De partijendemocratie behoudt daardoor haar noodzakelijke democratische en representatieve karakter. Op welke wijze wordt aan deze beperkingen vorm gegeven? Beperkt het constitutionele recht door deze evenwichten de ruimte voor een gedifferentieerde partij-politieke moraliteit of is het constitutionele recht op dit punt 'partij-neutraal'?

3. (GROND)WETTELIJKE NORM VERSUS (PARTIJ)POLITIEKE MORALITEIT

De 'rechts'evenwichten tussen de kiezersdemocratie en de partijendemocratie zijn als volgt aangebracht. De plaats van de politieke partij in het constitutionele recht is weinig geprofileerd. In de grondwet wordt de politieke partij niet genoemd, ook overigens is de publiekwettelijke aandacht voor de politieke partij gering. Houdt dit in dat het partij-politieke proces binnen het (grond)wettelijke raam maximale ruimte is vergund? Integendeel. Door negatie van de politieke partij normeert de grondwet de speelruimte waarbinnen de politieke partijen dienen te opereren. Deze wijze van doen kan worden aangemerkt als 'negatieve normering': iets in feite regelen door iets niet te regelen. De 'negatieve normering' in de grondwet met betrekking tot de politieke partij vloeit in de

eerste plaats en in het bijzonder voort uit het beginsel van het vrije mandaat. De grondwettelijke omlijning van de zelfstandigheid van de gekozen volksvertegenwoordiger impliceert dat de politieke partij geen recht heeft om de volksvertegenwoordiger met rechtsmiddelen tot zetelafstand te dwingen. Ook overigens is de politieke partij in haar politieke en parlementaire activiteit gebonden aan de (grond)wettelijke 'spel' regels en bevoegdheidstoedelingen.

Een vergelijkbare 'negatieve normering' is te destilleren uit het systeem van de Kieswet. Bindend voor de politieke partijen zijn de uitputtende regels voor de wettelijke kandidaatstelling, evenals de bepalingen inzake de aanvaarding van benoemingen en de regels over de opvolging bij het ontstaan van vacatures in de vertegenwoordigende lichamen. De politieke partij opereert in privaatrechtelijke gedaante. Tegenover de vrijheid die het privaatrechtelijk spectrum te dien aanzien biedt staat evenwel dat door een 'negatieve normering' in wet en grondwet de politieke partij heeft te wijken voor verschillende publiekrechtelijke regels. De 'negatieve normering' zorgt in feite voor een afgrenzing van de partijpolitieke activiteit, op niet uitdrukkelijke wijze wordt aan de reikwijdte van de politieke partijen de maat gesteld. Is deze negatieve maat- en normgeving neutraal? Anders gevraagd: Dwingt deze 'negatieve' wettelijke en grondwettelijke normering een bepaalde vorm van partij-politieke moraliteit af?

Het constitutionele recht is niet in alle opzichten neutraal, het legt de partijorganisaties een zeker politiek gedrag op. Geblinddoekt recht - het wil niet zien wat er is -, maar niet in alle opzichten 'onpartijdig' recht. Hoe en waarom?

Hoe: in de 'negatieve normering' van het partijwezen zit een aantal duidelijk keuze's verscholen ten aanzien van de wijze waarop volgens wet en grondwet de representatieve partijdemocratie behoort en niet-behoort te functioneren. De politiek-ideologische oriëntatie- en organisatievrijheid van de partijen wordt beperkt. Een voorbeeld: de politieke partij die vanuit haar ideologische achtergrond het gebonden mandaat wenst te practiseren wordt minder ruimte geboden dan de partij die het ongebonden mandaat omhelst. De politieke partij bezit immers geen juridische middelen om de verwante parlementariër tot zetelafstand te dwingen. Of: de politieke partij, die bij het ontstaan van een vacature in het parlement eist dat de opvolger lid is van de partij die kandideerde, kan stuiten op kieswettelijke bepalingen. Een kandidaat-

opvolger, die tussen verkiezing en benoeming in een vacature het partijlidmaatschap opzegt, behoudt het recht op opvolging.

Waarom?: het constitutionele recht normeert inhoudelijk, omdat het de representatieve partijendemocratie voor verwording wil behoeden. Een volledige uitlevering van de kiezersdemocratie aan de partijendemocratie kan de democratische rechtsstaat in de gevarenzone brengen. Een te zeer verzelfstandigde macht van het partijwezen kan ontstaan, de gelaagde verantwoordelijkheids- en controleverhouding tussen kiezer, gekozene en regering verdwijnt. De noodzakelijke zeggenschap van de kiezer wordt in dat geval tot een onaanvaardbaar niveau gereduceerd. De representatieve partijendemocratie is dan niet langer representatief en niet langer democratisch.

Wie handhaaft de subtiele, in wet en grondwet neergelegde evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie? Wie markeert de subtiele evenwichten tussen de (grond)wettelijke normen en de partij-politieke organisatie- en oriëntatievrijheid? En wie zorgt er voor dat deze evenwichten voortdurend worden aangepast aan de eisen van de politieke en parlementaire praktijk? Voor de hand liggend: wetgever en rechter. De wetgeving wijzigt zich steeds, in een verfijnde jurisprudentie worden de rechten en plichten van de politieke partijen nader omlijnd. Waar de grondrechten van de burger te destilleren zijn uit een voortdurend zich ontwikkelende jurisprudentie, ligt een vergelijkbaar handhavings- en ontwikkelingsmechaniek voor de politieke partijen in de rede. Geen rechtsvorming zonder rechtshandhaving en rechtsontwikkeling. Vrouwe Justitia weegt zorgvuldig op welk punt de partij-politieke verscheidenheid in overeenstemming is met het constitutionele rechtsbestel. De centrale beginselen van de vertegenwoordigende democratie zijn immers in het geding.

Waar is deze jurisprudentie te vinden? Voor de grondrechten van de burger in verschillende uitspraken van vele rechterlijke colleges. En voor de politieke partijen? Vrijwel nergens. Voor de periode van na 1945 zijn slechts enkele, weinig betekenende uitspraken voorhanden. Is de spanning tussen kiezers- en partijendemocratie dan toch een zinsbegoocheling? Houden de politieke partijen zich nauwgezet aan de constitutionele normen? Kennelijk. Maar: de politieke praktijk toont toch dat de politieke partijen de kiezer en de gekozene aan zich binden op een wijze die in verschillende opzichten op gespannen voet staat met het constitutionele recht? Verdringt de partij-politieke moraliteit dan toch de

(grond)wettelijke normen? Wordt hier met twee maten gemeten?
- de politieke partijen mogen meer dan de burgers -, óf valt het met die bindingspraktijken van de partijorganisaties wel mee?

4. JURIDISCHE BINDING VERSUS VRIJWILLIGE ZELFBINDING

Met die bindingspraktijken van de partijorganisaties valt het niet mee. De politieke partij treft - het zij herhaald - de volksvertegenwoordiger op één van de zwakste momenten in zijn politieke loopbaan, namelijk ten tijde van de kandidering. De kandidaat-volksvertegenwoordiger staat betrekkelijk weerloos tegenover de eisen en wensen van de politieke partij. Weigering op de hoofdpunten betekent het einde van kandidatuur en politieke loopbaan. Ook het fractieverband snoert de vrijheid van de gekozen volksvertegenwoordiger in. Een duurzame en duidelijke onttrekking aan de fractie-organisatie schaadt de politieke loopbaan van de parlementariër eveneens, in ieder geval op termijn. De structureel zwakke steun in de positie van de volksvertegenwoordiger is echter vooral het kandideringsmoment. Is het de politieke partijen toegestaan om van deze structurele zwakte van de kandidaat-volksvertegenwoordiger op allerlei manieren gebruik te maken? Is de politieke partij hier de bedriegelijke Jacob, die - profiterend van een 'hongerig' moment in het bestaan van de volksvertegenwoordiger - met een schotel linzenmoes Ezau zijn rechten ontfutselt? En lokt de ene list de andere niet uit? (Jacob aan het sterfbed van Isaäk!) De verkiezingsafspraken moeten worden verzilverd, de dreiging met niet-kandidering bij een volgende gelegenheid beperkt latent de zelfstandigheid van de parlementaire afgevaardigde. Is hier vanuit het constitutionele recht bezien sprake van ontoelaatbare dwang en list? Of handelt het hier om een toelaatbare partij-politieke praktijk?

Als het bij de kandidering en ook overigens handelt om in-constitutionele dwang, waarom bereiken dan zo weinig conflicten de rechter? Een antwoord kan zijn: omdat de dwang tot afhankelijkheid zo sterk is levert een gerechtelijke procedure weinig op. Een rechterlijke veroordeling van de politieke partij schaadt de politieke carrière zodanig, dat op termijn zijn politieke lot binnen het partijverband in negatieve zin bezegeld is. Een ander antwoord kan zijn: de partij-politieke dwang wordt niet als dwang ervaren, omdat het hier vrijwillige zelfbinding betreft. In volledige vrijwil-

ligheid wordt de afhankelijkheid van de partijorganisatie en de partijbeginselen aanvaard, van dwang in de eigenlijke zin van het woord is geen sprake. Politieke gedragsnormen zijn bestaanbaar op meerdere niveau's: de (grond)wettelijke normen behoeven niet per se overeen te stemmen met de gedragsnormen in de sociaal-politieke sfeer, beide kunnen naast elkaar richtinggevend zijn. Het tweede antwoord bevat een beslissend element.

Plausibel is de volgende redenering. Juist wanneer het constitutionele recht duidelijke ijkpunten aanbrengt in de verhouding tussen kiezers- en partijdemocratie, is enige vrijmoedigheid bij de daadwerkelijke invulling van de partij-politieke oriëntatie- en organisatievrijheid toegestaan. Vrije mensen kunnen zich op vrijwillige basis tot meer verplichten dan onvrije mensen. Voor het vrijwillig afstand doen van rechten schept vrijwel ieder rechtsregime meer ruimte dan voor zijn gedwongen pendanten. Vrijwilligheid verzekert voorwaardelijkheid en de mogelijkheid om in een niet gelijk geval anders te handelen. Bij dwang ontbreekt de mogelijkheid om zelf te bepalen in welke mate van rechten afstand wordt gedaan. Juist de aanwezigheid van een rechtsgebod of rechtsverbod kan de morele vrijheid vergroten.

Overbrenging van deze denkwijze op de partijbinding als zelfbinding: verkiezingsafspraken en partijbindingen kunnen tot op zekere hoogte bestaan, juist omdat het gros van deze afspraken niet met rechtsmiddelen kan worden afgedwongen. De formele begrenzing van de bindingsmodaliteiten door het constitutionele recht verwijst de afspraken terug naar de sociaal-politieke sfeer, waar partij-politieke moraliteit leidend beginsel van handelen kan zijn. In deze sfeer heeft het recht zich niet te begeven, het constitutionele recht waarborgt in menig opzicht dat de partijbinding uiteindelijk een vrijwillig karakter behoudt. De niet-juridische afdwingbaarheid van de partijverplichtingen zorgt er voor dat de resultaten van de private binding niet te diep kunnen penetreren in de publieke orde. De afwezigheid van formeel-juridische geldigheid sluit de aanwezigheid van sociaal-politiek gedrag niet uit. Uit partij-politieke moraliteit voortvloeiend gedrag behoeft niet per se overeen te stemmen met het grond(wettelijke) normencomplex, het constitutionele recht verkrijgt ten aanzien van de politiek op belangrijke onderdelen een restfunctie. Resultaat: een wezenlijke autonomie voor de politiek. *Vrijwillige zelfbinding als ontwikkelingselement van recht en democratie.*

Een contrast. Het vrije mandaat in de 19e eeuwse optiek: de poli-

tieke besluitvorming isoleert zich van het maatschappelijke proces, de onafhankelijke volksvertegenwoordiger behoort naar eigen inzicht en geweten te besluiten. Doel: eenheid, garantie voor een evenwichtige besluitvorming: de politieke en maatschappelijke verdeeldheid vindt compensatie in een eenduidig en op eenheid gericht statelijk bestel. Leidraad: vrees voor segmentatie en desintegratie van het statelijke beslissysteem, angst om in ieder opzicht het resultaat van maatschappelijke vrijheden door te laten klinken in het staatsbestel. De gebrekkige democratie.

Het vrije mandaat in de tegenwoordige representatieve partijen-democratie: een osmose van het politieke en het maatschappelijke proces, de volksvertegenwoordiger en de politieke partijen als belichaming van politieke en maatschappelijke verscheidenheid. Doel van het vrije mandaat: 'slaperdijk'/restfunctie: het verhinderen dat vrijwillige partijbinding ontaardt in onvrijwillige binding. De volksvertegenwoordiger die zich in een grote afhankelijkheid begeeft beslist bij conflict in hoofdzaak zelf over zijn politieke lot. Op zelfbinding van de afgevaardigde binnen het fractie- en partijverband is het vrije mandaat niet van toepassing, de 'slaperdijk'functie of restfunctie van de grondwettelijke zelfstandigheid garandeert dat de binding tot het partij- en fractieverband beperkt blijft en geen externe werking kan verkrijgen. Leidraad: ruimte voor een zo groot mogelijke oriëntatie- en organisatievrijheid binnen het grondwettelijke raam. Geen uitdrukkelijke veroordeling door het recht van de verschillende bindingsmodaliteiten, maar 'slechts' de onmogelijkheid om politieke binding juridisch te sanctioneren ter behoud van het evenwicht tussen kiezers- en partijen-democratie. De minder gebrekkige democratie.

173

5. NEUTRAAL RECHT VERSUS NIET-NEUTRAAL RECHT

Het constitutionele recht dijt op verschillende punten de partij-politieke vrijheden in, juist daardoor wordt een belangrijke oriëntatie- en organisatievrijheid gelaten. Een beperking van de partij-politieke vrijheid die geen partij-politieke moraliteit afdwingt kan de facto die vrijheid vergroten. Intussen hebben de politiek en de staatsrechtbeoefening het maar moeilijk met deze paradox.

De partij-politiek: onder aanroeping van verheven constitutionele beginselen neemt men elkaar de maat: politieke tegenstander, uw handelen is ongrondwettig, u instrumentaliseert de grondwet-

telijke vrijheid van de volksvertegenwoordiger, u doodt de democratische vrijheden. De politieke tegenstander op zijn beurt: uw politieke moraliteit is de onze niet, u claimt vrijheid voor u zelf, maar misgunt uw politieke tegenstander dezelfde vrijheid. Het constitutionele recht als politiek en moraliserend strijdmiddel. Fruin en Groen in hedendaagse gedaante. De gebrekkige democratie.

174

De staatsrechtbeoefening: In het traditionele beeld brengt de politieke partij als maatschappelijke organisatie op het staatkundig proces over, wat er aan verlangens, behoeften en conflictstof in de samenleving borrelt. De privaatrechtelijke status van de politieke partij constitueert in dit beeld de wezenlijke partij-politieke vrijheid. Partij-politieke neutraliteit van het constitutionele recht is het adagium. Deze neutraliteit wordt echter lang niet altijd volgehouden. In het toegespitste geval produceert het zogenaamd 'partij-neutrale' constitutionele recht een 'woud van ideologische versperringen' (de woorden zijn van Holterman²⁰), de ene staatsrechtbeoefenaar is de andere niet. Vormen van fractie-discipline worden op dezelfde gronden door de één aanvaard en door de ander verworpen. Interne recall-procedures vinden met de tekst van wet en grondwet in de hand genade en ongenade. Verplichte financiële afdrachten aan partijkassen zijn voor de één in strijd met de openbare orde en voor de ander daarmee in overeenstemming. Partijbinding bij de kandidaatstelling: voor de één verwording van de kiezersdemocratie, voor de ander verworvenheid van de partijendemocratie. In het toegespitste geval kleuren de zogenaamd 'partij-neutrale' letters van het publiekrecht nogals eens mee met de blik die de beoefenaar van het constitutionele recht daarop werpt. Elke ketter zoekt op dat moment zijn letter. De partij-neutraliteit van het publiekrecht fungeert dan niet als middel ter constituering van partij-politieke vrijheden, maar als onverwachte mogelijkheid voor een - soms 'moraliserend' - machtswoord.

En hoe oordelen rechter en administratie? Scheppen de enkele uitspraken die voorhanden zijn meer eenduidige evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie? Geven deze uitspraken enig uitsluitsel over de grenzen van het (grond)wettelijk behoren en zijn ze uitdrukking van het partij-neutrale publiekrecht?

Kan een verkiezingsafsprake de wettelijke verkiezingsuitslag beïnvloeden? De Hoge Raad ('Elslose verkiezingsafsprake', 1971): kennisneming van het opgeworpen geschil komt niet toe

aan de rechterlijke macht. Vrouwe Justitia wendt haar hoofd at. Kan in een ander geval een dergelijke afspraak wel via de rechter worden afgedwongen? De onbevoegdheid van de rechter ten aanzien van de 'Elslose verkiezingsafpraak' laat het antwoord op die vraag open.²¹ Twaalf jaar later: de 'Beeselse verkiezingsafpraak'. De bepalingen van de Kieswet hebben betrekking op de publieke orde en zijn van dwingend recht, zodat daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen. Een meer inhoudelijk oordeel. Maar behoren kandidaten nu ook dergelijke afspraken achterwege te laten? Een duidelijk antwoord blijft uit.²²

Toetsing van kandidatenlijsten. Laat de Kieswet de oriëntatievrijheid van het partijwezen onaangetast? Is de Kieswet ook werkelijk neutraal inzake de politieke oriëntatie van een kandiderende groepering? Verschillende colleges van Gedeputeerde Staten in 1979: een kandidatenlijst is ongeldig, indien de oriëntatie van een politieke groepering strijdt met de centrale beginselen van de Nederlandse rechtsorde.²³ Dus toch een afgedwongen moraliteit via de Kieswet? Na een procedurewijziging oordeelt de Afdeling Rechtspraak drie jaar later: de Kieswet biedt geen enkele grondslag tot toetsing van een kandidatenlijst aan andere dan de in de Kieswet gestelde formele eisen.²⁴

Toetsing van de naamsregistratie. De Kroon in 1979: naamsregistratie kan niet worden geweigerd op gronden ontleend aan de oriëntatie van een politieke groepering.²⁵ De neutrale Kieswet. De Afdeling Rechtspraak drie jaar later: bij de naamsregistratie kan niet buiten beschouwing worden gelaten de wijze waarop het partijprogramma (van de Nederlandse Volksunie, DJE) wordt uitgedragen en het optreden van deze groepering in de Nederlandse samenleving.²⁶ De Kieswet als inhoudelijk en niet-neutraal middel ter bescherming van de democratie.

Van een duidelijke scheidslijn tussen de formele kiezersdemocratie en de feitelijke partijendemocratie is geen sprake. De vraag naar het 'behoren' wordt in het ene geval ingevuld en in het andere geval opengelaten. 'Neutraliteit' blijkt een betrekkelijk begrip. Partij en fractie plooiën het constitutionele recht naar het eigen politieke denkraam. De constitutionele rechtsbeoefening weet deze politieke controversen lang niet altijd te neutraliseren en gaat voor een deel in die controversen op. Rechter en administratie hoeden zich in het ene geval voor een beoordeling van het partij-politieke handelen, trekken in het andere geval een scherpe

lijn en beproeven vervolgens zowel een neutrale als een niet-neutrale toepassing van de kieswettelijke normen.

176

Is dit alles te verhelpen? Ja en nee: gedeeltelijk derhalve. In de eerste plaats is het *ja*. Aan rechter en administratie, alsmede aan de politiek en de rechtsbeoefening kan een meer adequaat en duidelijk beoordelingshandvat worden geboden door het constitutionele recht dat betrekking heeft op de partij-politieke activiteit op onderdelen te wijzigen. Positieve ordening van de partij-politieke activiteit in plaats van negatieve normering. Een op de partij-politieke verscheidenheid toegesneden constitutionele normering, resultaat: meer openheid en duidelijkheid inzake de ijkpunten tussen kiezers- en partijdemocratie. Met open vizier de partij-politieke verscheidenheid erkennen en daarvoor de spelregels en normen presenteren. Positieve ordening van de partijpolitieke activiteit om het constitutionele recht op dit punt zijn deels 'verholen' karakter te ontnemen. De gewrongenheid van het huidige recht, waarbij de met de ene hand gegeven vrijheid door de andere hand weer voor een deel wordt weggenomen, verdwijnt. Constitutionele duidelijkheid over de rechten en plichten van de politieke partijen, nu blijven die rechten en plichten grotendeels in de constitutionele nevels verborgen. Op welke punten zoal verandering? Een grondwettelijke erkenning van de vrijheid van partijvorming en de partij-politieke activiteit; verbeteringen in het verbods- en ontbindingsrégime voor politieke partijen; aanpassing van de kieswettelijke rechten aan dit verbods- en ontbindingsrégime; meer positieve scheidslijnen tussen de wettelijke kandidaatstelling en de partijkandidaatstelling; herformulering van de vrijheid om benoemingen te aanvaarden en aanpassing daaraan van het machtingsstelsel; positief aangeven op welke punten het recht niet als middel kan dienen om verkiezingsafspraken en vormen van partijbinding te sanctioneren, etc. Doel van deze herijking van wet en grondwet: omlijning van de partij-politieke oriëntatie- en organisatievrijheid. Resultaat: de deelnemers aan het politieke proces weten beter waar ze aan toe zijn, een zekere helderheid wordt verkregen inzake de vraag waar het constitutionele recht slechts als een meer vormelijke spelregel fungeert en waar uitdrukkelijk een meer inhoudelijke, sturende en daardoor noodzakelijk 'dwingende' norm wordt beoogd. Bovendien, en vooral dat is wezenlijk: meer duidelijkheid over de rechten en plichten van de politieke partijen schept - hoe paradoxaal dat ook moge klinken - meer

ruimte voor vrijwillige zelfbinding. De 'slaperdijk'- of restfunctie van een belangrijk deel van het constitutionele recht komt tot uitdrukking, dat recht fungeert slechts op de achterhand als middel om excessieve vormen van partijbinding te voorkomen. Verschillende vrijheidsconcepties laten zich op die wijze combineren.

De enigszins lekke boot van het constitutionele recht kan op verschillende plaatsen worden gedicht en de versleten riemen kunnen door nieuwe worden vervangen. Is dit alles afdoende? Komt aan de geschetste verwarring een einde? Nu aandacht voor het *nee*.

In de eerste plaats: nieuwe en bestaande constitutionele regels markeren de ruimte voor het politieke proces. Wenselijk is het om bij deze markering gebruik te maken van regels van verschillende aard en soort:

- a. vormelijke spelregels die de oriëntatie- en organisatievrijheid van de politieke partijen niet aantasten;
- b. regels met een meer inhoudelijk karakter die de grens tussen vrijheid en onvrijheid aangeven, maar ruimte laten voor vrijwillige zelfbinding en tenslotte
- c. regels die zeer uitdrukkelijk bepaalde partij-politieke vrijheden uitsluiten, ook in de sociaal-politieke sfeer.

De meer dwingende regels zijn vooral bedoeld om de representatieve partijdemocratie voor verwording te behoeden, daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verbods- en ontbindingsrégime voor politieke partijen. Is de wetgever in staat om een dergelijk verfijnde en subtiële regelgeving in het leven te roepen? Maar zeer gebrekkig. Waarom? Vooral omdat de partij-politieke verscheidenheid zich in volle omvang in de persoon of het orgaan van de wetgever manifesteert: op vele punten is een consensus per se niet te bereiken. Wat is een slechts vormelijke spelregel? En wat een meer inhoudelijke norm? Wat door de een als vrijheid wordt gekoesterd wordt door de ander als onvrijheid gekwalificeerd. Wie bepaalt de exacte grenzen tussen partij-politieke vrijheid en onvrijheid? Grondwetgever en wetgever zitten op vele punten noodgedwongen met de handen in het haar.

In de tweede plaats: door de dynamiek van het politieke proces raken de bestaande en nieuwe evenwichten tussen de kiezers- en de partijdemocratie al weer snel in het ongerede. De ontwikkeling van de democratie gaat verder. Partijbinding openbaart zich in allerlei tot nu toe onbekende varianten, nieuwe vormen van partij-politieke moraliteit dienen zich aan. De constitutionele dijk rond het vrije politieke proces dreigt voortdurend door te breken.

Het constitutionele recht weet op het ene punt de aangebrachte markering in stand te houden, op het andere punt moet het noodgedwongen de opgeëiste vrijheid laten lopen. Op het ene moment is het recht in staat tot een uitdrukkelijk onderscheid tussen de (grond)wettelijke normen en de partij-politieke moraliteit, op het andere moment ziet zij zich gedwongen het onderscheid ineen te laten vloeien. Gerechtelijk onrecht? Neen, de sterkte van het recht naast het recht van de sterkste. Wat wel en niet behoort verwaagt: een complexe en gebroken werkelijkheid, het zuivere beeld van de evenwichtspunten tussen kiezers- en partijendemocratie vertroebelt.

Eén ding staat vast. De constitutionele indijking van het politieke proces door recht en wet wint aan kracht indien de hoogste maxime van politieke moraliteit daarbij de leidraad is. De hoogste maxime van politieke moraliteit is de voortdurende poging om een maximale denk- en handelvrijheid voor de deelnemers aan het politieke proces te realiseren. Het toestaan van diverse vormen van partij-politieke moraliteit en partijbinding maakt het te meer aanvaardbaar dat in sommige gevallen daaraan door recht en rechter een duidelijk en beslist halt wordt toegeroepen. Eerst een belangrijke ruimte voor partij-politieke verscheidenheid stelt een beroep op de constitutionele begrenzing van het politieke proces boven iedere verdenking van 'partijdigheid'. Het de politieke tegenstander oriëntatie- en organisatievrijheid gunnen kost moeite. Liever een zwak constitutioneel recht in combinatie met ruime partij-politieke vrijheden, dan een sterk constitutioneel recht gepaard aan vergaande vormen van politieke onvrijheid en moralisme. Doel van een dergelijk rechtsregime is ten eerste het behoud van een flexibel en open democratiebestel waarin van alles en nog wat mogelijk is en ten tweede het voorkomen van 'verwordings'processen, waardoor het democratiebestel zijn open karakter kan verliezen. Is deze tweeledige doelstelling, die zich zowel op de vrijheid als de onvrijheid van de politiek richt, te verwezenlijken? Niet eenvoudig. De ontwikkeling van de vertegenwoordigende 'kiezers'-democratie uit de tijd van Fruin en Groen naar de representatieve partijendemocratie van nu toont evenwel dat de mogelijkheden daartoe in zekere mate voorhanden zijn. Met horten en stoten en vallen en opstaan naar nieuwe en betere evenwichten tussen kiezers- en partijendemocratie.

Het vraagstuk van de partijbinding en de politieke moraliteit is

hiermee in grove lijnen getekend en van verschillende zijden belicht: een eenduidig beeld levert dat niet op. Vrijheidsrealisatie door het recht - zijn meest wezenlijke doelstelling - roept veelal meer nieuwe vragen op dan ze oude beantwoordt. Een sluitende oplossing van het vraagstuk biedt zich niet aan, het dispuut tussen Fruin en Groen blijft van alle tijden. Bovendien: welke politieke werkelijkheid dient als beoordelingsmaatstaf? De feiten lopen snel onder ieder beeld vandaan, de blik blijft vertekend.

Is op het punt van de partijbinding het constitutionele recht voor verbetering vatbaar? Antwoord: ja, maar het nee relateert dit ja aanzienlijk. Echter in het relatieve schuilt ieder begin van waarheid.

179

Als leidende gedachte geldt de multiplier van de politieke morali-teit: de politieke ruimte en vrijheid die u aan de ander toestaat zal zijn bereidheid vergroten om u dezelfde ruimte en vrijheid te gun-nen. Geaccumuleerde politieke tolerantie als wezenskenmerk van de democratie in ontwikkeling. Van de gebrekkige democratie uit de tijd van Fruin en Groen naar de misschien minder gebrekkige democratie van straks.

Noten

1. W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Ne-derland*, dl. I, 1849-1891, ('s-Gravenhage, 1948), 304.
2. G. Groen van Prinsterer, *Aan de Kiezers*, (De verkiezingen van 1864), ('s-Gra-venhage, 1866), nr. I, 9 en nr. II, 9.
3. R. Fruin, 'Politieke Moraliteit, open brief aan Mr. G. Groen van Prinsterer', in: *Verspreide Geschriften*, dl. X, ('s-Gravenhage, 1905), 247.
4. *Idem*, 248/249.
5. *Idem*, 251/252 en 255.
6. G. Groen van Prinsterer, *Aan de kiezers*, nr. VIII, 4.
7. *Idem*, nr. VIII, 11.
8. *Idem*, nr. VIII, 19.
9. R. Fruin, *Verspreide Geschriften*, dl. X, op. cit., 290.
10. Z.W. Sneller, 'Groen van Prinsterer en Fruin', *Mededelingen der Koninklijke Nederlandsche Akademie van Wetenschappen*, deel 12, nrs. 1-12, (Amsterdam, 1959), 616.
11. P. van Bemmelen, 'Politieke verklaring en politieke belofte', in: *Nieuwe bij- dragen voor rechtsgeleerdheid en wetgeving*, XIV, 1864, 617 e.v.
12. J.T. Buys, 'Misverstand', in: *De Gids*, juli 1865, 110.
13. V.E.L. de Stuers, *De verhouding der volksvertegenwoordigers tot hunne kie- zers*, (diss. Leiden, 1869), 107.
14. S. Vissering, 'Een dubbelzinnige triomf', in: *De Gids*, augustus 1864, 246 en 266.

15. *Aan de kiezers*, VI, 14.
16. R. Fruin, *op. cit.*, 189.
17. *Aan de kiezers*, VIII, 14/15.
18. R. Fruin, *op. cit.*, 289.
19. Zie voor een overzicht van de vele verkiezingsafspraken en bindingen: D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, diss. Utrecht, (Nijmegen 1982), hfdst. 8.
20. Th. Holterman, *Recht betreffende lagere rechtsgemeenschappen*, studie-syllabus (niet in druk verschenen), Rotterdam 1983, 8.
21. H.R. 26 maart 1971, *A.B.*, 1971, nr. 1345.
22. Afd. Rspr. 6 september 1982, *A.B.*, 1983, nr. 114.
23. Vergelijk D.J. Elzinga, *op. cit.*, 138 e.v.
24. Afd. Rspr., 3 mei 1982, *A.B.*, nr. 382.
25. K.B. van 9 april 1979, *A.B.*, 1979, nr. 309.
26. Afd. Rspr., 19 april 1982, *A.B.*, 1982, nrs. 380 en 381.

Auteurs

182

P.R. Baehr was hoogleraar in de leer der internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en is thans lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

J. Bank is wetenschappelijk hoofdmedewerker op het Instituut voor geschiedenis van de Rijksuniversiteit Utrecht en buitengewoon hoogleraar geschiedenis en media aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

J.C.H. Blom is hoogleraar Nederlandse geschiedenis sedert de Middeleeuwen aan de Universiteit van Amsterdam.

H. van den Brink is hoogleraar staats- en administratiefrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

H.W. von der Dunk is hoogleraar contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

D.J. Elzinga is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.

H. Keman is wetenschappelijk medewerker bij de (sub)faculteit Algemene en Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam

R.A. Koole is Hoofd van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen

C.A.J.M. Kortmann is hoogleraar staatsrecht en algemene staatsleer aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

I. Lipschits is hoogleraar contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

R.B. Soetendorp is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep eigentijdse geschiedenis van de Rijksuniversiteit Groningen.